

INDICE

PREMESSA	3
PARTE I: L'IDENTIFICAZIONE DELLA CATEGORIA	6
<i>CAPITOLO I: La categoria dei ministri di culto nel sistema civile: spunti ricostruttivi</i>	7
I.1. La produzione normativa sui ministri di culto nell'Italia liberale	7
I.1.1. Cenni sulla politica ecclesiastica in Italia nel XIX secolo	7
I.1.2. La genesi normativa della categoria in ambito civile	11
I.2. I problemi definatori nell'ordinamento democratico	17
I.2.1. L'incertezza terminologica nella legislazione vigente	17
I.2.2. La laicità dello Stato e il problema definitorio	25
I.2.3. Il rilievo civile dell'appartenenza confessionale	32
<i>CAPITOLO II: Il problema dell'identificazione nelle dinamiche confessionali</i>	41
II.1. La guida della comunità nei tre grandi sistemi monoteisti	41
II.1.1. Cattolicesimo	44
II.1.2. Ebraismo	51
II.1.3. Islam	56
II.2. L'impossibilità di individuare delle "mansioni tipiche" del ministro di culto	62
II.3. Il necessario collegamento tra ordinamenti confessionali e ordinamento statale	66
PARTE II: LA POSIZIONE DEI MINISTRI DI CULTO NELL'ORDINAMENTO ITALIANO	75
<i>CAPITOLO III: La ratio del trattamento giuridico riservato ai ministri di culto</i>	76
III.1. La condizione giuridica dei ministri di culto	76

III.1.1. L'impossibilità di configurare uno <i>status</i> in senso tecnico- giuridico	76
III.1.2. La possibilità di una ricostruzione unitaria della categoria in ragione della dimensione funzionale	84
III.2. Le "funzioni" e la "funzione" dei ministri di culto nell'ordinamento pluriconfessionale	94
III.2.1. L'autonomia confessionale e le funzioni dei ministri di culto	94
III.2.2. Il ruolo di "collegamento" dei ministri di culto nell'ordinamento democratico	101
CAPITOLO IV: <i>I limiti e le prospettive della disciplina vigente</i>	111
IV.1. Il differente rilievo della qualifica di ministro di culto e delle figure affini nella normativa unilaterale dello Stato e in quella di derivazione pattizia	111
IV.2. Cenni sulla posizione dei religiosi nell'ordinamento statale	123
IV.3. La rilevanza del vincolo gerarchico e l'art. 23 cpv. del Trattato Lateranense	127
IV.4. Le ineleggibilità e le incompatibilità dei ministri di culto	134
IV.5. I ministri di culto nel diritto penale	147
IV.6. Gli ecclesiastici e le garanzie processual-penalistiche	157
IV.7. La protezione del segreto ministeriale	162
IV.8. Il sostentamento dei ministri di culto	174
IV.9. La tutela previdenziale per i ministri di culto e per i religiosi	183
IV.10. L'esenzione dal servizio militare	192
IV.11. L'approvazione governativa dei ministri dei culti ammessi	197
CONCLUSIONI	206
BIBLIOGRAFIA	209

PREMESSA

Si registra, negli ultimi anni, un graduale risveglio di interesse, nell'ambito del diritto ecclesiastico, per la categoria dei ministri di culto.

Per lungo tempo, il problema di definirne la nozione sul piano giuridico e di chiarire la *ratio* del trattamento peculiare ad essa afferente sembrava essere stato accantonato dalla dottrina ecclesiasticista, appagata, almeno apparentemente, dai risultati ottenuti attraverso l'attivazione delle dinamiche della bilateralità e concentrata, piuttosto, sullo studio di aspetti settoriali della disciplina dei ministri di culto, di maggiore impatto economico, come i temi del sostentamento e della previdenza.

La progressiva evoluzione della società italiana in senso multi-etnico e pluriconfessionale ha determinato, invece, l'esigenza di tornare a riflettere, in generale, sui ministri di culto, sia al fine di risolvere gli attuali problemi di identificazione giuridica della categoria, sia per tentare di operare una rilettura in senso democratico di una legislazione che, statificatasi nel tempo, non sempre appare conforme ai principi dell'ordinamento italiano.

Il legislatore utilizza in modo diffuso, sebbene non uniforme ed univoco, la locuzione "ministri di culto", forgiata nel periodo liberale al fine di consentire, nel contesto di una politica ecclesiastica, che si ispirava ai principi del separatismo e che era volta, tra l'altro, ad eliminare le condizioni di privilegio di cui aveva goduto il clero cattolico nell'*ancien régime*, un riferimento indifferenziato a tutti coloro che, all'interno di un gruppo confessionale, rivestissero funzioni di guida spirituale o sociale.

Nel momento storico della genesi della normativa sui "ministri di culto", l'Italia si presentava come un Paese omogeneo dal punto di vista sociale e religioso, e l'esiguità delle confessioni diverse dalla cattolica presenti sul territorio consentiva un più facile riferimento alla categoria. In uno Stato che si proclamava ufficialmente cattolico, per quanto tendenzialmente separatista, era ovvio che il parametro di riferimento per l'individuazione dei ministri di culto fosse dato dai ministri del culto cattolico, che, d'altra parte, erano i destinatari ideali e reali di molte delle disposizioni, generalmente sfavorevoli, che furono prodotte dallo Stato post-unitario.

Infatti, al di là del dichiarato intento di favorire la libertà di culto e parificare il trattamento delle diverse confessioni religiose, la normativa adottata dallo Stato liberale tradiva la volontà di stabilire dei limiti alla sfera di azione dei sacerdoti cattolici, visti

come elementi di disturbo dell'ordine costituito, e di operare, al contempo, una "scristianizzazione" della società.

Spesso, perciò, il legislatore fece uso, in modo promiscuo, dei termini "ecclesiastici" e "ministri di culto" e, inoltre, introdusse l'ibrida formula di "ministro di culto avente giurisdizione o cura d'anime", la quale, lungi dal consentire un'omogeneizzazione delle diverse categorie di operatori confessionali, operava un rinvio immediato alle mansioni proprie dei chierici nell'ordinamento canonico.

La terminologia incerta e talvolta discriminatoria, adottata dal legislatore ottocentesco, riprodotta o conservata acriticamente in varie disposizioni attualmente vigenti, è oggi messa in crisi dall'apertura della società a confessioni religiose *altre*, che presentano diverse strutture organizzative e, non di rado, disconoscono lo stesso principio di autorità religiosa.

La presenza sul piano sociale di diverse categorie di operatori confessionali, difficilmente riconducibili al "modello cattolico" ha, pertanto, determinato inediti problemi di identificazione, risolti, talvolta, sul piano dottrinale, con l'affermazione di un improbabile potere di definizione e conseguente verifica da parte dello Stato, che sarebbe chiamato a stabilire dei limiti all'autoreferenzialità dei soggetti-ministri di culto attraverso un controllo sulle effettive mansioni esercitate.

Il tentativo di dare un contenuto giuridicamente rigoroso alla categoria di ministri di culto attraverso la ricerca di mansioni tipiche richiede, però, di essere verificato, sia alla luce dei dati emergenti dall'esperienza, ove sembra che la varietà di organizzazioni religiose esistenti comporti delle differenze irriducibili in ordine alle figure di funzionari confessionali, sia in considerazione della possibile conformità del prospettato "atteggiamento inquisitorio" dello Stato con i principi di laicità ed autonomia confessionale, sanciti sul piano costituzionale.

Accanto alle questioni relative all'individuazione della categoria dei ministri di culto, che costituiscono gli aspetti attualmente più controversi della disciplina ad essi relativa, è ancora irrisolta, sul piano teorico, la questione concernente la loro condizione giuridica.

Occorre, cioè, stabilire se lo Stato configuri uno proprio *status* per i ministri di culto, se recepisca gli *status* confessionali, o se, piuttosto, non sia possibile procedere ad una ricostruzione unitaria della categoria in ragione della dimensione funzionale che la contraddistingue.

La rilettura della normativa di settore costituisce certo una spia del fondamento del trattamento peculiare che lo Stato riserva ai ministri di culto, eppure essa, da sola, non aiuta a risolvere i problemi, essendo ricca di incongruenze e riflettendo scelte politiche talora contrastanti.

L'approfondimento della posizione giuridica dei ministri di culto nell'ordinamento italiano, oltre a facilitare la concreta applicazione di disposizioni che necessitano di essere tra loro, ove possibile, coordinate, consente di percepire la graduale evoluzione che si è registrata nei rapporti tra lo Stato italiano e le confessioni religiose.

Se la disciplina, prodotta a ridosso del raggiungimento dell'Unità, pur essendo vocazionalmente orientata a garantire una parificazione dei culti, era improntata a netta sfiducia e dichiarata ostilità nei confronti del clero cattolico, diverso fu l'atteggiamento del legislatore nel periodo fascista, volto a favorire un'unione, sia pure strumentale, tra la Chiesa cattolica e il regime, a discapito dei culti acattolici, fino ad arrivare all'attuale tendenza, consistente nel dare un rilievo al fenomeno religioso, considerato funzionale alla crescita e allo sviluppo della personalità umana, nel contesto di una società laica e pluralista.

Il quadro normativo attualmente vigente è dunque variegato e, oltre a riflettere i diversi sistemi di relazione tra lo Stato e le confessioni religiose, risente della differente prospettiva adottata dalle fonti unilaterali o di provenienza bilaterale.

La presente ricerca non ha alcuna pretesa di esaurire i problemi sopra prospettati ma si propone di contribuire a delinearne meglio taluni degli aspetti fondamentali, anche al fine di stabilire, almeno in parte, a quali criteri debba ispirarsi, in questo campo, l'attività degli organi statali.

PARTE I
L'IDENTIFICAZIONE DELLA CATEGORIA

CAPITOLO PRIMO
LA CATEGORIA DEI MINISTRI DI CULTO NEL SISTEMA CIVILE:
SPUNTI RICOSTRUTTIVI

I.1. La produzione normativa sui ministri di culto nell'Italia liberale

I.1.1. Cenni sulla politica ecclesiastica in Italia nel XIX secolo

L'indagine sui precedenti storici dell'attuale disciplina dei ministri di culto appare fondamentale, sia al fine di individuare l'evoluzione verificatasi al riguardo, sia soprattutto per trovare un valido strumento di aiuto all'esegesi e all'interpretazione della normativa vigente non sempre chiara ed univoca.

La ricerca delle motivazioni profonde che hanno indotto il legislatore statale italiano ad interessarsi alla categoria dei ministri di culto può prendere le mosse dalla politica perseguita dallo Stato liberale in riferimento al fenomeno religioso. Per quanto risulti generica ogni schematizzazione cronologica e concettuale, sembra incontrovertibile che il legislatore italiano dell'Ottocento intendesse porre in atto una separazione tra la sfera civile e la sfera religiosa, peraltro già giunta a maturazione sul piano teorico e con importanti precedenti in alcuni Stati preunitari. La tendenza separatista, d'altra parte, si inquadrava in una sensibilità più ampia, comune alla maggior parte degli Stati liberali dell'epoca, anche se essa si realizzò in misura assai varia a seconda delle circostanze concrete e, in ogni caso, attraverso una graduale evoluzione nei vari Paesi¹. L'idea centrale del separatismo consisteva nel considerare l'ordine politico-civile-temporale e quello spirituale-religioso-soprannaturale non solo distinti ma del tutto separati. L'ordine temporale e quello spirituale devono procedere per due vie parallele: la società civile ha una natura collettiva, mentre la religione, nella formulazione più radicale che infine prevalse, è un rapporto del tutto individuale con Dio; la società si propone come fine unicamente la prosperità temporale, limitata a questa vita, mentre la religione riguarda la vita ultraterrena, eterna²; la società non può violare il sacrario delle coscienze o tentare di imporsi ad esse, mentre la religione si svolge tutta nell'intimo della coscienza. Non esiste, dunque, alcun elemento comune fra la vita della società

¹ Cfr. G. MARTINA, *Storia della Chiesa. Da Lutero ai nostri giorni. L'età del liberalismo*, III, Brescia, 1995, p. 53.

² Per i postulati teorici del separatismo cfr. F. RUFFINI, *Relazioni tra Stato e Chiesa- Lineamenti storici e sistematici*, Bologna, 1974, p. 173 ss. e G. LEZIROLI, *Lineamenti di storia e sistemi di relazione fra Stato e Chiesa*, Ferrara, 1982, p. 136.

civile, dello Stato, e quella della religione e delle sue istituzioni; i rispettivi organismi possono e devono ignorarsi a vicenda³.

Corollario di tali presupposti era la fine del principio di religione di Stato. Si riteneva, infatti, che il concetto di religione fosse inapplicabile allo Stato per vari ordini di motivi. In primo luogo, per la stessa natura dello Stato, collettiva e sociale, in contrasto con il carattere esclusivamente individuale della religione; poi, per la sua incompetenza a giudicare della verità di una data religione, come aveva già avvertito Locke nella sua *Epistola de tolerantia*⁴, e per il rispetto che esso doveva avere per tutti i cittadini qualunque fosse il culto professato, anche se appariva evidente che erano la Chiesa cattolica e quelle protestanti ad essere più ampiamente investite dalle conseguenze dell'applicazione di tali principi, prendendo esse corpo in Paesi di vecchia matrice assolutistica.

Alla progressiva emancipazione della società dal fattore religioso faceva da contraltare, nei Paesi tradizionalmente cattolici, la perdita di efficacia civile delle norme dell'ordinamento canonico: «il cittadino dalla culla alla tomba non deve mai trovare di fronte a sé lo Stato che gli chieda conto della sua professione religiosa [...]. L'attività giuridica [...] non (deve) servire mai a dare efficacia a precetti o a divieti od a sanzioni punitive dell'autorità ecclesiastica»⁵. La legislazione liberale, quasi ovunque, comportò una drastica riduzione degli indici di confessionalità tipici dei regimi precedenti. In Italia, va segnalata la riforma introduttiva del matrimonio civile “obbligatorio” (artt.53 ss. cod. civ. 1865); la revisione della formula del giuramento giudiziario che non impegnava più la coscienza individuale (del non credente) dinanzi a Dio (l. 30 giugno 1876, n. 3184); la laicizzazione dei registri dello stato civile, sottratti alla gestione ecclesiastica⁶.

Se queste costituivano le coordinate fondamentali del fenomeno separatista, occorre ribadire che le modalità e i tempi di attuazione differirono a seconda delle varie realtà nazionali.

³ Cfr. G. MARTINA, *Storia della Chiesa*, cit., pp. 54-55.

⁴ Cfr. M. TEDESCHI, *La libertà religiosa nel pensiero di John Locke*, in IDEM, *Vecchi e nuovi saggi di diritto ecclesiastico*, Milano, 1990, p. 462 ss.

⁵ A.C. JEMOLO, *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, Torino, 1948, p. 306. Jemolo riprende una frase di E. FRIEDBERG, *Die Grenzwischen Staat und Kirche*, Tübingen, 1872, p. 44.

⁶ Cfr. C. CARDIA, *Ateismo e libertà religiosa, nell'ordinamento giuridico, nella scuola, nell'informazione, dall'Unità ai nostri giorni*, Bari, 1973, p. 33 ss.

Per quanto attiene all'Italia, la tendenza separatista venne ad intrecciarsi inestricabilmente con il problema dell'unità nazionale e con la cosiddetta "questione romana", che condizionarono profondamente la vita religiosa e politica e provocarono tra i fautori dell'unità e dell'indipendenza un'irriducibile avversione alla Chiesa⁷.

Non si deve, peraltro, dimenticare che un influsso decisivo sul separatismo in Italia giocarono le modalità stesse con cui si giunse all'unificazione. La politica liberale, infatti, si mosse su un binario fortemente confessionalizzato, in continuità ideale e reale con gli orientamenti sorti ed affermatasi precedentemente nel Regno di Sardegna. La lotta al controllo ecclesiastico dell'adempimento del precetto pasquale, alla subordinazione dell'istruzione alla gerarchia, alla discriminazione degli ebrei e alla difesa delle immunità ecclesiastiche⁸, si espresse, nel Regno sabauda, nonostante l'emanazione dello Statuto Albertino, poi esteso allo Stato unitario⁹, anche in alcuni interventi legislativi afferenti alle minoranze religiose¹⁰ ivi presenti, di modesta entità, ma di marcato radicamento¹¹.

In riferimento ai Valdesi, la cui roccaforte era nella zona subalpina del Cuneese, vi furono dei provvedimenti sia prima che dopo lo Statuto Albertino. Con la lettera-patente del 18 febbraio 1848¹², in particolare, si stabilì un'equiparazione tra i Valdesi e tutti gli altri cittadini in relazione al godimento dei diritti civili e politici. L'importanza di tale riconoscimento venne offuscata dalla previsione dell'art. 1 dello Statuto che stabiliva

⁷ Per una disamina degli elementi che caratterizzavano quel particolare sistema di relazioni tra Stato e Chiesa, cfr. P.A. D'AVACK, *Trattato di diritto ecclesiastico. Parte generale*, Milano, 1978, p. 312 ss.

⁸ Cfr. G. MARTINA, *Aspetti dell'anticlericalismo in Europa nell'Otto e Novecento*, Roma, 1995, p. 27.

⁹ Sugli effetti di tale estensione cfr. M. TEDESCHI, *Dalla restaurazione al consolidamento dello Stato unitario*, in IDEM, *Vecchi e nuovi*, cit., p. 226 ss.

¹⁰ Sulle minoranze religiose tradizionalmente presenti in Italia e sulla loro condizione giuridica cfr. M. PIACENTINI, *I culti ammessi nello Stato italiano*, Milano, 1934.

¹¹ Cfr. V. VINAY, *Storia dei Valdesi. Dal movimento evangelico italiano al movimento ecumenico (1848-1978)*, Torino, 1980, p. 11: «Nella seconda metà del XVI secolo la Controriforma distrusse il nascente protestantesimo italiano. Da allora alla metà del XIX secolo i rapporti ideali con la Riforma furono mantenuti nel nostro paese dalle Chiesa valdesi del Piemonte, che si salvarono attraverso sanguinose persecuzioni e da un certo numero di comunità straniere a Venezia, Trieste, Livorno, Torino, Genova, Bergamo, Roma, Napoli, Milano. Queste comunità erano sorte per lo più per ragioni commerciali nei porti o in centri industriali come Bergamo, oppure si erano costituite all'ombra delle ambasciate di Stati protestanti come quelle del regno di Prussia a Roma e Torino. Esse tutte cercarono in tempi di grave intolleranza religiosa, di conquistarsi il diritto all'esistenza, chiedendo a seconda delle possibilità la concessione di celebrare il culto almeno in case private e un terreno per seppellire i loro morti. Presentarono richieste più avanzate nel secolo XIX, quando l'idea della tolleranza religiosa veniva generalmente accolta in Europa e non poteva essere del tutto ignorata neppure in Italia. Allora esse chiesero di aprire scuole evangeliche per i figli, ospedali per gli infermi e infine di tenere culti pubblici». Sull'organizzazione del culto valdese nell'Italia liberale cfr. anche N. COVIELLO, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Roma, 1915, p. 72 ss.

¹² Cfr. *Dalla restaurazione al consolidamento dello Stato unitario*, a cura di M. TEDESCHI, Milano, 1981, p. 3 ss.

che «la religione cattolica apostolica romana è la sola religione dello Stato. Gli altri culti, ora esistenti, sono tollerati conformemente alle leggi».

Il confessionismo proclamato dallo Statuto Albertino, tuttavia, era solo “di facciata” e si riduceva al fatto che la religione ufficiale era quella cattolica. Tale principio, svuotato di contenuto già dall’articolo 24 dello Statuto¹³, non impedì, infatti, l’evoluzione legislativa successiva che assicurò una sempre più ampia libertà religiosa¹⁴.

In seguito allo Statuto Albertino, si garantì anche l’emancipazione degli ebrei¹⁵. Costoro, dopo un’altalenante posizione giuridica, che li aveva visti discriminati fino alla Rivoluzione francese, equiparati agli altri cittadini con l’occupazione francese, ritornati all’inferiorità con la Restaurazione, ottennero la piena uguaglianza appunto nel 1848, attraverso diversi interventi: la legge elettorale politica 17 marzo 1848, il regio decreto 29 marzo 1848 e il regio decreto 15 aprile 1848, i quali ammettevano gli israeliti, rispettivamente, all’esercizio dei diritti elettorali, al godimento di tutti i diritti politici, alla facoltà di conseguire i gradi accademici ed alla possibilità di partecipare alla leva militare¹⁶.

Le modalità dell’unificazione nazionale, variamente denominata a seconda delle tendenze storiografiche, favorirono un’esportazione del modello piemontese nel resto della Penisola, accentuandone, tuttavia, i connotati anticlericali, per il ruolo di opposizione che la Chiesa cattolica, anche in virtù della progressiva frantumazione dello Stato Pontificio conseguente al processo unitario, assunse nei confronti del nuovo Stato.

Fu per ragioni storiche, dunque, che a fronte del progetto separatista della politica dell’epoca, la prassi operativa attuata in Italia si esprime con interventi normativi di tipo giurisdizionalista, nei confronti della Chiesa cattolica, incompatibili con i principi teorizzati¹⁷. La volontà di separazione si sviluppò accanto ad una volontà di

¹³ Sul punto cfr. I. SOFFIETTI, *Statuto Albertino*, in *Digesto delle discipline Pubblicistiche*, XV, Torino, 1999, p. 110.

¹⁴ Tale affermazione, infatti, non impedì che, nell’evoluzione legislativa, con la legge Sineo del 19 giugno 1848, si stabilisse il fondamentale principio secondo cui la «differenza di culto non forma eccezione al godimento dei diritti civili e politici e all’ammissibilità alle cariche civili e militari».

¹⁵ Per una trattazione generale delle problematiche dell’ebraismo in Italia, cfr. G. FUBINI, *La condizione giuridica dell’ebraismo italiano*, Torino, 1998.

¹⁶ Cfr. F. SCADUTO, *Diritto ecclesiastico vigente in Italia. Manuale*, II, Torino, 1894, p. 949 ss.

¹⁷ Cfr. P. BELLINI, *Le leggi ecclesiastiche separatiste (1848-1867)*, in *La legislazione ecclesiastica. Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, a cura di P.A. D’AVACK, Vicenza, 1967, p. 145 ss.; G. LEZIROLI, *Relazioni fra Chiesa cattolica e potere politico. La religione come limite del potere (Cenni storici)*, Torino, 1998, p. 260 ss.; L. SPINELLI, *Diritto ecclesiastico*, Torino, 1987, p. 122 ss.

“scristianizzazione” della società che si manifestò anche attraverso un diffuso anticlericalismo e, sul piano legislativo, mediante misure che tesero ad abolire ingiustificate forme di privilegio possedute in base a degli *status* canonici e, nello stesso tempo, a colpire la stabilità delle strutture ecclesiastiche. La depurazione della legislazione dalle pregresse restrizioni confessioniste determinò un progressivo riconoscimento della libertà religiosa. Sotto questo profilo è stato osservato che «mentre i residui dell’antiquata tolleranza e del superato confessionismo sono consegnati ed esplicitamente enunciati nella Legge *fondamentale*, i principi nuovi della vera libertà di religione non sono sanciti se non da una legge *ordinaria*, e ancora in forma non altrettanto esplicita e diretta; onde essi risultano protetti da un baluardo meno saldo, che non sarebbe stato quello della Carta costituzionale: quanto meno, dato il maggiore prestigio di cui questa è circondata in confronto delle altre leggi»¹⁸.

Accanto al riconoscimento della libertà religiosa dei cittadini e al divieto di discriminarli per ragioni di appartenenza religiosa, si affermò, sul piano collettivo, la tendenza normativa ad equiparare, nel trattamento giuridico, i diversi culti, sia pure limitatamente ad alcune specifiche materie¹⁹.

I.1.2. La genesi normativa della categoria in ambito civile

Gli orientamenti normativi del periodo liberale ebbero una notevole incidenza sulla posizione degli ecclesiastici: questi, per tutto il periodo dell’*ancien régime*, avevano goduto di una posizione di privilegio nella società civile, che si ricollegava direttamente a quella che essi rivestivano in seno alla Chiesa, in ossequio alla convinzione che «l’appartenente al clero, come chiamato a far parte della *militia Christi* e ad un più alto ordine di mansioni [...] pure rimanendo cittadino, con tutti i diritti inerenti a tale qualità, debba essere sottratto ad ogni obbligo che possa distoglierlo dalle sue mansioni»²⁰.

Lo Stato liberale, invece, con una legislazione di carattere spesso spiccatamente anticlericale intese abolire ogni forma di privilegio per il clero cattolico e unificare il trattamento normativo riservato alle diverse confessioni religiose. Per questo motivo, la

¹⁸ F. RUFFINI, *Corso di diritto ecclesiastico italiano. La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*, Torino, 1924, p. 213.

¹⁹ Cfr. P. LILLO, *La libertà religiosa nell’Italia liberale*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 20 (2003), I, p. 64.

²⁰ A.C. JEMOLO, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Milano, 1975, p. 223.

legislazione cominciò a fare uso della locuzione “ministri di culto”²¹, che consentiva di operare un riferimento indifferenziato a coloro che avevano la *leadership* di un gruppo religioso.

La volontà di equiparare la posizione degli ecclesiastici a quella degli altri cittadini portò ad una soppressione completa delle immunità ecclesiastiche²². Non si trattava, tuttavia, di una novità assoluta, in quanto i prodromi della legislazione unitaria, anche in relazione a tale aspetto, si scorgevano con chiarezza nella normativa piemontese.

Riveste una portata storica di interesse generale la discussione sull’abolizione del foro ecclesiastico, che si svolse nel Regno di Sardegna tra il febbraio e l’aprile del 1850²³. In essa si affermò, innanzitutto, il principio che lo Stato può derogare ai concordati, stipulati, come ogni trattato internazionale, con la condizione tacita *rebus sic stantibus*, allorché mutino le basi politiche della sua struttura; venne sancito il principio che l’art. 1 dello Statuto Albertino non vincolava il Piemonte ad astenersi da provvedimenti condannati dalla Chiesa²⁴; e fu stabilita l’eliminazione di quello che si riteneva il maggiore privilegio della stessa a livello giuridico: «l’autonoma giurisdizione e quindi il riconoscimento di essere Stato nello Stato»²⁵.

I fautori della legge si appoggiarono soprattutto alla sovranità dello Stato, all’uguaglianza dei cittadini davanti alla legge, all’anacronismo cui ormai le immunità si riducevano, al carattere unilaterale che a loro avviso avevano i concordati, con cui lo Stato aveva un tempo riconosciuto l’esistenza di queste eccezioni alla legge, e infine alla natura puramente spirituale della Chiesa, che secondo questa tesi sarebbe priva di veri poteri giuridici. Il conte Siccardi, ministro della Giustizia e autore del progetto di legge, asserì: «L’amministrazione della giustizia civile e penale è incontestabilmente un ramo inseparabile dalla sovranità dello Stato, ed allo Stato solamente appartiene di ragione la pienezza della sovranità territoriale e così l’esercizio della giustizia civile e

²¹ Cfr. *ibidem*, p. 227, dove si rileva come «nella nostra legislazione, specie anteriore al Concordato, ricorre spesso il termine *ministro di culto*, tipico del periodo liberale che almeno tendenzialmente voleva sottoposte alle medesime norme tutte le confessioni religiose, e soprattutto applicabili a tutti i loro ministri le regole di favore o restrittive».

²² Per una trattazione sistematica delle immunità ecclesiastiche, cfr. L.M. DE BERNARDIS, *I «privilegia clericorum» nel diritto italiano*, Milano, 1937, p. 8 ss.

²³ Sulle leggi Siccardi cfr. la discussione in Parlamento raccolta nel volume *Leggi Siccardi sull’abolizione del foro e dell’immunità ecclesiastica*, Torino, 1850.

²⁴ Cfr. A.C. JEMOLO, *Chiesa e Stato in Italia. Dalla Unificazione a Giovanni XXIII*, Torino, 1965, p. 11.

²⁵ F. DE GREGORIO, *La legislazione sardo-piemontese e la reazione cattolica (1848-1861). Con particolare riferimento al dibattito parlamentare*, Soveria Mannelli, 1999, p. 94. Cfr. anche C. MAGNI, *I subalpini e il concordato. Studio storico giuridico sulla formazione delle leggi Siccardi*, Padova, 1967; IDEM, *Variazioni sui subalpini*, Padova, 1962.

penale sulle persone e sulle cose temporali [...]. Il re, il parlamento, e tutti insieme i poteri dello Stato non potrebbero rinunciare al diritto di far leggi, e con esso di prescrivere norme ai tribunali [...] la sovranità [è] senza dubbio in qualunque delle sue parti inalienabile»²⁶. E, ricordando l'art. 24 dello Statuto, per cui tutti i *regnicoli* sono uguali di fronte alla legge, il guardasigilli sostenne la necessità di applicare coerentemente il principio, abrogando i privilegi ancora esistenti: «Separando la religione dai privilegi che a lei ed alla società tornarono utili un tempo, noi intendiamo associarla ognora più a quel civile progresso che sempre io vorrei avesse per guida e per lume la religione. Noi così operando innalziamo il clero [...] al diritto comune, e dico innalziamo, perché, siatene persuasi, d'ora innanzi chiunque non vorrà essere nel diritto comune, non gli sarà più sopra ma gli rimarrà sotto»²⁷.

Gli oppositori del progetto di legge facevano leva sull'art. 1 dello Statuto, che riconosceva la religione cattolica come religione dello Stato, deducendone, con molta buona volontà, che lo Statuto riconosceva ai ministri della religione cattolica i diritti loro propri e le leggi della propria condizione (lo Statuto riconobbe i “preti cittadini, ma non svestiti”); ricordavano l'esistenza effettiva di molti altri privilegi; e, soprattutto, sottolineavano il carattere bilaterale dei concordati, e l'esistenza nella Chiesa di una vera e propria autorità giuridica²⁸.

Gradualmente, nonostante l'opposizione, si procedette all'abolizione dei privilegi ecclesiastici e all'assoggettamento di questi ultimi alle norme del diritto comune, anche per l'effetto del venir meno del riconoscimento, da parte dello Stato, della competenza della Chiesa a regolare le attività anche extraecclesiastiche del clero e dei religiosi²⁹.

Peraltro, l'equiparazione dei ministri di culto agli altri cittadini se rappresentava una decisa tendenza politico legislativa del tempo³⁰, non fu attuata completamente poiché si giunse, con una serie di disposizioni successive, a restringere sempre di più la loro capacità civile e politica, allontanandoli così da cariche e uffici pubblici. L'art. 3 della legge 8 giugno 1874 n. 1937 escludeva dalle liste dei giurati “i ministri di qualunque culto”; si determinò l'esclusione degli ecclesiastici dall'ufficio di notaio (art. 2 del R.D. 23 maggio 1879 n. 4900) o dalla professione di agente dell'emigrazione (art. 3 della legge 30 dicembre 1888 n. 5866).

²⁶ CAMERA DEI DEPUTATI, *Sessione del 1850, tornata del 6 marzo*, Roma, 1850, pp. 874-875.

²⁷ CAMERA DEI DEPUTATI, *Sessione del 1850, tornata del 25 febbraio*, Roma, 1850, pp. 743-744.

²⁸ Sul punto cfr. G. MARTINA, *Storia della Chiesa*, cit., p. 75.

²⁹ Cfr. P. CIPROTTI, *Gli ecclesiastici e i religiosi*, in *La legislazione ecclesiastica*, cit., p. 359.

³⁰ *Ibidem*, p. 361.

Anche per quanto concerne l'elettorato passivo, le leggi unificatrici fecero al clero un trattamento diverso da quello fatto agli altri cittadini, ritenendo opportuno escludere l'eleggibilità di persone che apparivano troppo influenti sulla massa degli elettori: si esclusero, così, dall'elezione a deputato gli ecclesiastici aventi giurisdizione o cura d'anime e i membri dei capitoli (art. 98 della legge 17 dicembre 1860 n. 4513); poi si esclusero i ministri di culto aventi giurisdizione o cura d'anime e i membri dei capitoli all'elezione a consigliere comunale (così era già nelle leggi piemontesi³¹ e poi fu stabilito dall'art. 25 della legge 20 marzo 1865 n. 2248) e a consigliere provinciale (art. 162 della legge 20 marzo 1865 n. 2248) e, infine, si procedette all'esclusione dalla carica di sindaco per qualsiasi ministro di culto (art. 54 della legge 30 dicembre 1888). Oltre a quelli attinenti all'elettorato passivo furono stabiliti anche altri limiti per i ministri di culto che ricoprivano determinati uffici: così, ad esempio, non potevano essere esattori "i ministri dei culti aventi cura d'anime" (art. 14 legge 20 aprile 1871 n. 192 sulla riscossione delle imposte dirette).

Mentre lo statuto giuridico del clero, e dei ministri di culto in genere, veniva revisionato in base ai mutamenti della linea politica perseguita dallo Stato, sul piano sociale non era possibile disconoscere l'importanza del ruolo svolto dal prete, per quanto si cercasse di confinarlo in mansioni più propriamente ecclesiali, alla luce della fondamentale distinzione tra «il clero che si dedica al tempio, all'altare, alla religione, al conforto degli afflitti e degli infermi, e il clero che, nell'esercizio delle sue funzioni, sostituisce le diatribe di una propaganda antinazionale agli insegnamenti della morale e della carità. Per il primo abbiamo tutta la nostra venerazione e la nostra riconoscenza; dal secondo dobbiamo difendere la patria, quando nel tempio conduce la politica, mutando il pergamino in tribuna di eccitamenti a sedizioni»³².

Ex parte Ecclesiae, i mutamenti socio-politici in corso condizionarono la stessa formulazione dell'idea di prete, della sua identità e dei ruoli che questi doveva assolvere per compiere la sua missione. L'atteggiamento che il clero cattolico assunse dinanzi alla politica perseguita dallo Stato liberale fu, peraltro, profondamente differenziato sul piano ideologico e su quello pratico³³.

³¹ Cfr. l'art. 7 della legge 7 ottobre 1848 e l'art. 22 della legge 23 ottobre 1859.

³² A.C. JEMOLO, *Le norme sugli abusi dei ministri di culto (1871-1931)*, in *Studi in onore di Vincenzo Del Giudice*, Milano, 1953, p. 13.

³³ Cfr. G. MICCOLI, "Vescovo e re del suo popolo". *La figura del prete curato tra modello tridentino e risposta controrivoluzionaria*, in *Storia d'Italia (Annali 9): la Chiesa e il potere politico dal Medioevo all'età contemporanea*, Torino, 1986, p. 894 ss.; cfr. anche G. MARTINA, *Il clero italiano e la sua azione*

Coloro che assunsero un atteggiamento di condanna dei "mali del secolo", finirono col rivendicare funzioni più ampie di quelle prettamente culturali³⁴, attraverso un atteggiamento "interventista" sui vari aspetti della vita quotidiana della comunità. Il rifiuto di limitare le proprie fatiche "nel recinto del tempio" rendeva pericolosamente imprecisati i termini e i limiti con cui l'azione del parroco avrebbe dovuto realizzarsi³⁵. La reazione intransigente di parte del clero dopo le vicende del '48 si manifestò chiusa a qualsiasi tentativo di separazione e di delimitazione delle competenze tra Stato e Chiesa, rifuggendo soluzioni che non riproponevano un modello sociale di cui la Chiesa si ponesse come il fulcro religioso e civile. Sul piano pratico, l'esito fu una tendenza sempre più diffusa ad arroccarsi nella tenace difesa dei propri spazi e delle proprie influenze, egemonizzando, ma anche esprimendo e riflettendo, quell'ampia fetta di società italiana, soprattutto rurale, che la lotta politica per l'unità e l'indipendenza aveva sostanzialmente lasciato al margine, quando non in un atteggiamento di crescente diffidenza e disagio³⁶.

Il prete restava, se non sul piano giuridico, sul piano socio-economico e religioso, un punto di riferimento essenziale³⁷, e la situazione di crisi in cui il clero versava, accentuò questo rilievo sociale, suggerendo forme di presenza più articolate e una nuova sensibilità per la cura pastorale, resa, paradossalmente, più incisiva dalle misure che intendevano restringere le mansioni degli ecclesiastici. I parroci, ad esempio, erano ormai liberi da molti compiti che prima gravavano su di essi, come l'anagrafe, e che solo da lontano potevano dirsi parte della loro missione³⁸.

La forza morale che il sacerdote poteva avere sulle coscienze, nell'esercizio delle sue funzioni, indusse lo Stato ad articolare una risposta difensiva a quelle che venivano considerate ingerenze indebite, sia attraverso le prescritte incapacità ed incompatibilità, sia attraverso le norme sugli abusi dei ministri di culto. Il codice penale del 1859 già disciplinava tali fattispecie nei tre articoli 268-270. L'art. 268, in particolare, puniva «i

pastorale verso la metà dell'Ottocento, in *Storia della Chiesa. Il pontificato di Pio IX (1846-1878)*, XXI/2, opera iniziata da A. Fliche e V. Martin, Torino, 1976, pp. 782-797.

³⁴ Cfr. G. MICCOLI, "Vescovo e re", cit., p. 901: «Purtroppo è così: il gran precetto politico universalmente applaudito bandisce che l'ecclesiastico non debbasi per nulla intromettere nelle sollecitudini del costume popolare, e persino nell'esterno delitto che dilata la corruzione non possa piatire senza violare la pubblica pace, la quale sempre vuole credersi offesa dalle medicine salutevoli e prudenziali del sacerdote assai più che dalla libertà e dalla audacia sfrenata del secolo».

³⁵ *Ibidem*, p. 913.

³⁶ *Ibidem*, p. 915.

³⁷ Cfr. A. LERRA, *Chiesa e società nel Mezzogiorno. Dalla "ricettizia" del sec. XVI alla liquidazione dell'Asse ecclesiastico in Basilicata*, Venosa, 1996, p. 133.

³⁸ Cfr. G. MARTINA, *Storia della Chiesa*, cit., p. 114.

ministri della religione dello Stato, o dei culti tollerati, che, nell'esercizio del loro ministero, pronuncino in pubblica adunanza un discorso contenente censura delle istituzioni o delle leggi dello Stato, o commettano fatti che siano di natura da eccitare il disprezzo ed il malcontento contro le medesime, o coll'indebito rifiuto dei propri uffici turbino la coscienza pubblica o la pace delle famiglie». In tal modo, lo Stato, che pure si diceva separatista, si arrogava il diritto di poter sindacare non solo sull'esistenza del turbamento della coscienza pubblica e delle famiglie, ma anche su quello che veniva ritenuto un *indebito rifiuto* dei propri uffici, tra cui poteva rientrare, secondo la prassi giurisprudenziale dell'epoca, il rifiuto dei sacramenti³⁹. La modifica di tale disposizione, operata con la legge 5 giugno 1871 n. 248, fece venire meno l'ultima ipotesi di reato succitata, ritenuta particolarmente lesiva della libertà ecclesiastica⁴⁰.

Le norme sugli abusi, parlando genericamente dei ministri di culto, erano estese anche alle confessioni religiose diverse dalla cattolica, ma, di fatto, furono emanate in considerazione dell'atteggiamento del clero cattolico e, anche nell'applicazione giurisprudenziale, ebbero sempre come concreti destinatari i ministri cattolici⁴¹. D'altronde, i ministri degli altri culti, difficilmente, si sarebbero potuti trovare in una delle situazioni tipizzate dalle norme in discorso: si pensi che i pastori protestanti erano dei propugnatori delle teorie separatistiche e vedevano in esse una garanzia per la libertà religiosa e la possibilità di svolgere attività di proselitismo⁴².

La discrasia esistente tra le linee teoriche informatrici della legislazione sui ministri di culto e il contesto sociale in cui essa doveva essere applicata, comportò che per lo Stato fosse impossibile non riconoscere il rilievo delle attività da questi svolte. Anzi, nella direzione opposta alla tendenza di operare un'equiparazione tra i cittadini che prescindesse dagli *status* confessionali, lo Stato riconosceva ai ministri di culto alcune funzioni pubbliche o talune prerogative: così, si attribuì ad essi il potere di ricevere testamento nelle forme straordinarie previste per alcuni casi di impossibilità di usare le forme ordinarie (art. 789 del cod. civ. 1865); si conservò ai parroci il potere di certificare le nascite, i matrimoni e le morti anteriori all'istituzione dei registri dello stato civile (art. 48, comma 2, delle disposizioni transitorie del cod. civ. del 1865); e si

³⁹ Cfr. A.C. JEMOLO, *Le norme*, cit., p. 6. Cfr. anche S. FERRARI, *Legislazione ecclesiastica e prassi giurisprudenziale. Gli abusi dei ministri di culto tra laicizzazione della normativa e confessionismo della magistratura*, Padova, 1977.

⁴⁰ Cfr. A.C. JEMOLO, *Le norme*, cit., p. 8.

⁴¹ *Ibidem*, p. 15.

⁴² Cfr. G. SPINI, *Risorgimento e protestanti*, Napoli, 1956, p. 257 ss.

attribuì ai ministri di culto, considerati insieme ad alcune categorie di cittadini, il diritto di voto (art. 2 della legge elettorale politica T.U. 24 settembre 1882 e, per le elezioni amministrative, art. 5 della legge 30 dicembre 1888)⁴³.

Il legislatore dello Stato unitario provvide, altresì, a garantire una particolare tutela penale ai ministri di culto: l'art. 142 del codice penale puniva, infatti «chiunque, per disprezzo di uno dei culti ammessi nello stato.....usa violenza contro il ministro di un culto o lo vilipende»; e, inoltre, prevedeva, come circostanza aggravante comune, l'aver commesso il delitto «contro il ministro di un culto nell'esercizio o a causa delle sue funzioni».

La “salvaguardia” delle mansioni esercitate dai ministri di culto, per il rilievo sociale che ad esse era riconosciuto, si presentò come un limite alla stessa legislazione eversiva⁴⁴ e si pose alla base dell'intervento dello Stato nel sostentamento del clero cattolico⁴⁵.

Peraltro, anche alla luce dell'indiscusso valore sociale che esse avevano, il tentativo di lasciare le attività dei ministri di culto nel settore privatistico fu, probabilmente, alla base dell'equiparazione giuridica, diffusa soprattutto nelle direttive ministeriali dell'epoca afferenti la materia fiscale, tra i ministri di culto e i soggetti esercenti una professione⁴⁶.

I.2. I problemi definatori nell'ordinamento democratico

I.2.1. L'incertezza terminologica nella legislazione vigente

Il legislatore italiano usa una pluralità di espressioni per definire le varie categorie di operatori confessionali. Nella normativa unilaterale si utilizzano spesso le locuzioni "ministri di culto" o "ministri del culto" per riferirsi alle confessioni diverse dalla

⁴³ Cfr. P. CIPROTTI, *Gli ecclesiastici*, cit., p. 364.

⁴⁴ Con la legge 15 agosto 1867 n. 3848, la soppressione già disposta con legge 3036/1866 per gli enti regolari, fu estesa, con modalità analoghe, a tutti gli enti secolari che lo Stato, con propria autonoma valutazione, riteneva *superflui* per il soddisfacimento dei bisogni religiosi della collettività e dannosi per gli interessi statuali. Esclusi dalla soppressione e dalla conseguente spoliazione dei beni, furono le parrocchie, gli ordinariati, i canonici, le chiese cattedrali, i seminari, le fabbricerie.

⁴⁵ Attraverso la legge 878/1858 il Regno di Sardegna procedette alla soppressione di vari enti ecclesiastici e all'attribuzione dei loro beni ad una Cassa Ecclesiastica, facente parte dell'amministrazione statale, che aveva tra i propri compiti anche quello di garantire, attraverso i supplementi di congrua, il sostentamento dei chierici.

⁴⁶ Cfr. F. SCADUTO, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 702.

cattolica o per considerare queste e quella cattolica insieme. Nella legislazione di derivazione pattizia, invece, si riscontrano anche definizioni di immediata matrice confessionale, poiché si parla di *rabbino, colportore, pastore, ecc.*

In riferimento alla Chiesa cattolica, la terminologia si complica ulteriormente poiché si parla di *ecclesiastici, chierici, sacerdoti, religiosi, ministri del culto cattolico*. I significati di tali espressioni si sovrappongono spesso per contenuto, cosicché non pare che l'uso legale di un termine piuttosto di un altro corrisponda sempre ad una volontà legislativa di delimitare diversamente la categoria dei soggetti cui la norma si riferisce⁴⁷.

In particolare, appare problematica l'individuazione della categoria degli *ecclesiastici*⁴⁸, essendo ancora piuttosto controverso in dottrina se essa debba comprendere i soggetti ordinati *in sacris* o anche i religiosi⁴⁹; o se, accogliendo la prima ipotesi⁵⁰, essa debba riferirsi soltanto a coloro che abbiano ricevuto l'ordinazione sacerdotale o anche a coloro che abbiano ricevuto il diaconato⁵¹.

Naturalmente, il problema di definire la categoria degli ecclesiastici non è meramente teorico, avendo delle ripercussioni pratiche sull'operatività delle disposizioni legislative che parlano di essi: se si interpreta l'espressione in modo da ricomprendervi i soggetti che hanno ricevuto il diaconato, allora tutte le disposizioni che parlano di *sacerdoti* non potranno applicarsi agli ecclesiastici, se si accoglie un'interpretazione ancora più ampia, allora, si dovrebbe ritenere che anche i religiosi, soggetti che hanno fatto la professione dei voti pubblici di povertà, castità ed obbedienza e che conducono una vita comune, sarebbero ricompresi nella generale categoria in discorso. La maggior parte degli autori, comunque, restringe l'interpretazione a coloro che siano sacerdoti⁵². Peraltro, la soluzione della questione definitoria relativa agli *ecclesiastici*, lascia aperto

⁴⁷ Cfr. F. ONIDA, *Ministri di culto*, in *Enciclopedia Giuridica*, XX, Roma, 1990, p. 1.

⁴⁸ Sul problema, cfr. G. MORELLI, *Gli ecclesiastici nel diritto italiano*, Milano, 1960, p. 125 ss.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 126: «Inteso in senso largo, invece, il termine “ecclesiastico” si riferisce a quelle persone che, per specifici vincoli spirituali e giuridici, formalmente e pubblicamente conosciuti e riconosciuti, sono in rapporto di particolare dipendenza nei riguardi dell'autorità gerarchica della Chiesa». In senso conforme anche E. PIGA, *La giurisdizione sui chierici e sui religiosi in materia spirituale e disciplinare (Osservazioni sull'art. 23, 2° comma del Trattato Lateranense)*, in *Il diritto ecclesiastico*, 44 (1933), p. 558.

⁵⁰ Cfr. A.C. JEMOLO, *Lezioni*, cit., p. 227: «Quando la nostra legislazione parla di *ecclesiastici* deve ritenersi che traduca il termine *clerici* e si riferisca al diritto della Chiesa per stabilire chi rientri sotto questo termine. Per il *Codex iuris canonici* erano *clerici* coloro che, *divinis ministeriis per primam saltem tonsuram mancipati sunt*; ma con le modifiche introdotte dei recente nel diritto della Chiesa siamo proclivi a ritenere che oggi solo i diaconi e i sacerdoti possano ritenersi *clerici*. In tal senso, cfr. anche L.M. DE BERNARDIS, *I «privilegia clericorum»*, cit., p. 56.

⁵¹ Cfr. M. FERRABOSCHI, *Ecclesiastici (dir. eccl)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIV, Milano, 1965, p. 251.

⁵² Cfr. F. ONIDA, *Ministri di culto*, cit., p. 2.

il problema di stabilire se vi sia o meno una corrispondenza tra questi e quelli che la legislazione definisce come i *ministri del culto cattolico*⁵³.

La qualifica di *ministro di culto* ha una matrice civilistica essendo stata introdotta dal legislatore liberale al fine di unificare il trattamento normativo di coloro che all'interno di un gruppo confessionale avessero delle funzioni di guida o di governo, creando una categoria unitaria. Nel momento storico della genesi della normativa sui ministri di culto, l'omogeneità sociale e religiosa e l'esiguità delle confessioni diverse dalla cattolica presenti nel Paese, consentiva un più facile riferimento alla categoria. In uno Stato che si proclamava ufficialmente cattolico, per quanto tendenzialmente separatista, era ovvio che il parametro di riferimento per l'individuazione dei ministri di culto fosse dato dai ministri del culto cattolico e che, pertanto, ci fosse una certa promiscuità nell'uso normativo dei termini "ecclesiastico" e "ministro di culto"⁵⁴. Proprio la sovrapposizione delle due figure giustifica come la legislazione richiedesse, ai fini dell'applicabilità di determinate norme, che i soggetti qualificati come *ministri* dovessero avere giurisdizione o cura d'anime, sulla scorta delle funzioni che il diritto canonico affidava ai chierici.

Sul piano pratico, poi, può immaginarsi che, in un Paese che perseguiva una politica anticlericale e per certi versi antireligiosa, la qualifica non fosse neanche particolarmente appetibile, rendendo meno gravosi i problemi di identificazione della figura.

La necessità di delineare la categoria più chiaramente deve, probabilmente, farsi risalire alla conciliazione avvenuta con i Patti Lateranensi e alla successiva legge sui culti ammessi. È noto, infatti, come la legge 24 giugno 1929 n. 1159, e il relativo

⁵³ Cfr. M. PETRONCELLI, *Diritto ecclesiastico*, Napoli, 1965, p. 109: «A parte la vastità del concetto di ecclesiastico nel diritto canonico, i termini "ecclesiastico" e "ministro del culto" non possono essere equivalenti. Se le leggi statuali comprendono nella loro statuizione tutti coloro che nelle singole confessioni esercitano determinate attività dirette all'esercizio del culto, di necessità la nozione deve fondarsi su requisiti diversi da quelli che nell'ordinamento canonico stanno a base del concetto di ecclesiastico e di chierico, perché non tutte le confessioni conoscono una distinzione dei fedeli in laici e chierici, quale è nella legislazione cattolica, quando non disconoscano addirittura anche una qualsiasi differenziazione tra i vari fedeli». Cfr. anche M. FERRABOSCHI, *Ecclesiastici (dir. eccl.)*, cit., p. 250: «Innanzitutto "ministro del culto" significa così ministro del culto cattolico come ministro di ogni altra confessione religiosa [...]. Ma anche "ministro del culto cattolico" è differente da "ecclesiastico"; nell'ecclesiastico c'è soprattutto il concetto di appartenenza alla Chiesa e precisamente alle sue gerarchie, mentre ministro del culto implica lo svolgimento della funzione di amministrare il culto o almeno l'attitudine ad essa».

⁵⁴ Cfr. D. SCHIAPPOLI, *Manuale del diritto ecclesiastico*, II, Torino, 1902, p. 4: «Nelle nostre leggi si parla indifferentemente di ecclesiastico e di ministro del culto». In tale direzione, anche A. GALANTE, *Manuale di diritto ecclesiastico*, a cura di A.C. JEMOLO, Milano, 1923, p. 518: «Nelle leggi italiane i termini ecclesiastici e ministri del culto vengono usati promiscuamente».

regolamento di attuazione 28 febbraio 1930 n. 289, si ispirassero dichiaratamente al principio di libertà religiosa e facessero, sia pure con vistosi limiti, alcune importanti concessioni agli acattolici⁵⁵.

Nella legge sui culti ammessi del 1929 si parla di “ministri del culto”; l'espressione utilizzata dal legislatore consente di operare una fondamentale distinzione nell'utilizzo del termine “culto”. In senso strettamente letterale, la parola “culto” designa l'insieme di atti e di cerimonie, con cui i fedeli esprimono, singolarmente o collettivamente, in pubblico o in privato, la loro fede e il loro ossequio verso la divinità. Passato in ambito legislativo, il termine è stato usato spesso per indicare una confessione religiosa, definita “culto”, proprio per il suo essere dedita fundamentalmente alle attività che descrivono il termine in senso tecnico⁵⁶.

Nella legislazione sui culti ammessi, così come nello Statuto Albertino, la parola “culto” non viene utilizzata come sinonimo del tributo di adorazione o venerazione dovuto alla divinità, ma per designare un peculiare gruppo sociale contraddistinto dal fattore religioso⁵⁷. Ciò appare confermato dall'art. 1 della succitata legge, dove si parla di «*culti diversi dalla religione cattolica apostolica romana*», ammessi purché «*non professino principi e non seguano riti contrari all'ordine pubblico o al buon costume*»; emerge, chiaramente, da tale asserzione che il termine “culti”, non si riferisce soltanto ai riti di una determinata religione, ma abbraccia anche i principi, intesi come presupposti dottrinali della fede religiosa stessa⁵⁸.

Anche applicato alla categoria dei ministri, il termine “culto” non sembra essere utilizzato in senso tecnico, quasi ad indicare la specifica funzione esercitata dal soggetto portatore della relativa qualifica⁵⁹, bensì come sinonimo di comunità confessionale: ne è prova il fatto che «le singole disposizioni legislative parlano preferibilmente di ministro

⁵⁵ Cfr. in tal senso T. MAURO, *Considerazioni sulla posizione dei ministri dei culti acattolici nel diritto vigente*, in *Studi in onore di Vincenzo Del Giudice*, II, Milano, 1953, p. 104, il quale, peraltro, precisa che «essa, però, tendeva in definitiva, a stabilire sul piano giuridico, una precisa distinzione tra la religione della maggioranza e gli altri culti, ponendo questi ultimi in condizioni deteriori rispetto alla prima, soprattutto con l'attribuzione alle autorità amministrative di un ampio potere di controllo sulla loro attività».

⁵⁶ Cfr. L. MUSSELLI, *Considerazioni sugli istituti delle confessioni acattoliche*, Padova, 1979, p. 18, che fa notare come la scelta del termine *culti* per identificare delle aggregazioni sociali a carattere religioso implichi che sia stata considerata caratterizzante di tali strutture sociali «la centralità del fatto della celebrazione culturale di una divinità o almeno di un qualcosa che viene divinizzato».

⁵⁷ Cfr. T. MAURO, *Considerazioni*, cit., p. 109. Sul concetto di “culto acattolico” nel diritto italiano anteriore al 1929 cfr. D. SCHIAPPOLI, *Manuale*, cit., pp. 1-102; A.C. JEMOLO, *Elementi di diritto ecclesiastico*, Firenze, 1927, p. 262.

⁵⁸ Cfr. T. MAURO, *Considerazioni*, cit., p. 109.

⁵⁹ Cfr. *ibidem*, p. 135.

del culto invece che di ministro di culto, il che sta a dimostrare che con il termine "culto", più che dare rilievo ad una pratica religiosa, si è inteso esprimere la presenza di una confessione religiosa che di tali ministri si serve per perseguire i propri fini spirituali»⁶⁰.

Intendendo il termine "culto" nell'accezione di cui sopra, si è indotti a ritenere che il ministro di culto dovrebbe essere identificato nel soggetto che, pur non dedicandosi necessariamente ad attività di culto *strictu sensu*, è portatore di una posizione differenziata da quella degli altri fedeli all'interno del gruppo religioso⁶¹.

Quale possa essere poi l'elemento di differenziazione e quale il rilievo che ad esso è attribuito dalla legislazione statale, è problema di non facile soluzione, sul quale la dottrina ha adottato soluzioni interpretative diversificate.

Secondo la definizione del Bertola «per ministri del culto si intendono ordinariamente solo gli ecclesiastici e in genere, per i culti acattolici le persone particolarmente addette alla loro amministrazione»⁶², lasciando però oscuro il significato dell'espressione "amministrazione di un culto".

Jemolo, invece, adottando un criterio sostanziale, propone una definizione di ministro di culto che si basa sulle mansioni esercitate, evidenziando come «la legislazione statale si disinteressi completamente della figura che il ministro di culto ha rispetto all'ordinamento confessionale e lo consideri soltanto sotto il profilo di quelle funzioni che in effetti egli suole avere in tutte le confessioni religiose, almeno in quelle che vivono su suolo europeo: come colui che presiede a cerimonie religiose ed al luogo di culto (tempio) in cui normalmente si tengono, che presta assistenza religiosa (che potrà consistere così nel conferimento dei sacramenti, per quelle religioni che ne abbiano nozioni, come nella lettura di testi sacri e di libri di pietà, e nel tenere discorsi edificanti), in particolare ai malati, ai militari in guerra, ai reclusi, che celebra

⁶⁰ F. HÜBLER, *Ancora sulla posizione dei ministri dei culti acattolici nell'ordinamento italiano*, Modena, 1972, p. 96. Non mancano, peraltro, posizioni dottrinali che, per identificare la categoria, fanno leva sull'attività culturale, intesa in senso stretto, che il soggetto esercita. In tal senso, G. MORELLI, *Gli ecclesiastici*, cit., p. 139: «Si può quindi genericamente dire che, per l'ordinamento italiano, "ministro di culto" è chiunque esercita una funzione ufficiale nell'attività culturale. A ciò non è necessaria una consacrazione, ma è sufficiente la deputazione; e così avviene, per esempio, per i ministri dei culti acattolici in genere».

⁶¹ Cfr. T. MAURO, *Considerazioni*, cit., p. 136.

⁶² A. BERTOLA, *Ministri di culto*, in *Nuovo digesto italiano*, VIII, Torino, 1939, p. 601.

matrimoni, che ha – nel senso giuridico e lato in cui solo l'espressione può venire accettata per adattarla a tutti i culti – il governo spirituale dei fedeli»⁶³.

Sul piano teorico, anche in tempi più recenti, continua a discutersi se il contenuto della locuzione utilizzata dal legislatore, "ministri di culto", debba essere determinato dalla legge statale o se, piuttosto, esso debba essere rinvenuto negli ordinamenti delle diverse confessioni religiose⁶⁴.

Non aiuta a dissipare le incertezze, il rinvio immediato che, talvolta, il legislatore fa a delle categorie confessionali specifiche. Il riferimento diretto a figure tipiche di ciascun gruppo confessionale non sembra evidenziare, di per sé, una volontà legislativa di stabilire delle distinzioni sostanziali tra la categoria generale del ministro di culto e quelle specifiche dei diversi gruppi confessionali.

I tentativi dottrinali, anche recenti, di dare una spiegazione coerente e razionale della confusione terminologica esistente in materia di ministri di culto, non hanno dipanato le incertezze. Si è affermato, in particolare, che quando il legislatore fa riferimento a delle categorie specifiche, intende dare rilievo allo *status* confessionale di determinati soggetti, quando, invece, parla di ministri di culto intende evidenziare la funzione sociale svolta dai portatori della relativa qualifica: «Da ciò discende che, mentre nel primo caso il legislatore opera mediante un rinvio di presupposizione all'ordinamento canonico, assumendo direttamente al proprio interno una qualifica confessionale, nel caso dei ministri di culto, il rinvio alla qualifica confessionale non è sufficiente giacché i confini di questa categoria dipendono almeno in parte, da un'autonoma valutazione dell'ordinamento»⁶⁵. Accogliendo tale soluzione interpretativa, si dovrebbe essere indotti a ritenere che tutte le norme che si riferiscono *nominatim* ad una qualifica confessionale e che, sulla base della stessa articolano una disciplina peculiare, essendo implicitamente orientate a costruire uno *status* personale in riferimento all'appartenenza religiosa del soggetto, a prescindere dalla sua funzione sociale, dovrebbero essere tacciate di incostituzionalità per contrasto con gli articoli 3 e 19 Cost.

In realtà, la pluralità di espressioni usate per definire la categoria non appare come il riflesso di una deliberata volontà del legislatore di stabilire delle distinzioni, che, tra l'altro, non sembrano aver senso nell'attuale sistema costituzionale, presentandosi, piuttosto, come il risultato di una stratificazione normativa che ha risentito

⁶³ Cfr. A.C. JEMOLO, *Corso di diritto ecclesiastico*, Roma, 1944-1945, p. 210.

⁶⁴ Per una sintesi delle diverse posizioni, cfr. F. ONIDA, *Ministri di culto*, cit., p. 2.

⁶⁵ N. FIORITA, *Remunerazione e previdenza dei ministri di culto*, Milano, 2003, p. 39.

dell'evoluzione dei rapporti tra lo Stato e le diverse confessioni religiose e che, spesso, esprime gli effetti delle regolamentazioni bilaterali, ove, frequentemente, la locuzione ministro di culto è sostituita con quella del corrispondente confessionale.

La formulazione sibillina delle norme sui ministri di culto comporta dei seri problemi in ordine all'identificazione dei destinatari della normativa dettata per essi.

Nell'impossibilità di riferirsi a dei parametri positivi, continuano a contendersi il campo due diversi filoni interpretativi: quello che privilegia la condizione esistenziale del soggetto, considerato ministro di culto per il solo fatto di essere portatore di una determinata qualifica confessionale⁶⁶; quello che, invece, ancorando il problema di identificazione della categoria alla necessità di evitare ingiustificate forme di privilegio e, altresì, di porre un argine allo sviluppo incontrollabile di nuovi movimenti religiosi della società odierna⁶⁷, fa leva sull'aspetto funzionale che contraddistingue la qualifica statale di ministro di culto. La valorizzazione dell'elemento funzionale della categoria dei ministri di culto è un dato piuttosto ricorrente nelle posizioni dottrinali più recenti⁶⁸ e deve essere giustificata con il tentativo di operare una rilettura in senso costituzionalmente orientato di tutta la normativa, concernente la succitata figura. Peraltro, l'analisi dottrinale e giurisprudenziale sulla funzione dei ministri di culto non ha raggiunto esiti soddisfacenti e si è espressa, talora, con moduli interpretativi che sembrano porsi in contrasto con i principi che informano la disciplina del fenomeno religioso nel nostro ordinamento.

I problemi sono probabilmente dovuti alla persistente ambiguità che si registra in ordine al tentativo di costruire la categoria dei ministri di culto, come una categoria che è sì distinta dal suo corrispondente confessionale, ma di cui si sforza di ripetere le

⁶⁶ Cfr. F. HÜBLER, *Ancora sulla posizione*, cit., p. 97, che rileva: «Per quanto, però, si vogliano leggere attentamente le disposizioni relative ai ministri, non emergono dei dati precisi validi per affermare che si sia dato rilievo, per integrare la nozione di ministro, ad alcune funzioni per così dire tipiche. Anzi, a nostro avviso, il fatto che non si accenni assolutamente a delle funzioni specifiche sta proprio a dimostrare che il nostro legislatore non ha voluto considerare ministri del culto color che svolgessero determinate particolari attività inerenti al culto, ma piuttosto coloro che fossero qualificati come tali dagli organi confessionali».

⁶⁷ Cfr. S. FERRARI, *Tolerance, Religion and the Law in Contemporary Europe*, in *Citizenship and Immigration (Proceedings of the conference held at the University of Milan, Law Faculty, November 7-9-1996)*, a cura di V. FERRARI- T. HELLER- E. DE TULLIO, Milano, 1996, pp. 159-177; R. BOTTA, *Cittadini e fedeli nei Paesi dell'Unione europea. La situazione italiana*, in *Il diritto ecclesiastico*, 110 (1999), I, pp. 45-82.

⁶⁸ A. BETTETINI, *Alla ricerca del "ministro di culto". Presente e futuro di una qualifica nella società multireligiosa*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 17 (2000), I, p. 255; N. FIORITA, *Remunerazione*, cit., p. 45; L. LA CROCE, *I ministri di culto nel vigente sistema normativo. Una prima ricognizione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 20 (2003), II, p. 367.

caratteristiche. E così si ritrovano, tuttora, nell'ambito di accorte trattazioni manualistiche, definizioni generali, di sapore giurisdizionalista, che, tradendo la stessa normativa di settore⁶⁹, non esitano ad identificare il ministro di culto in colui che ha «una potestà spirituale, di magistero o di giurisdizione su una porzione di fedeli o comunque appartenenti al culto»⁷⁰.

Di diverso avviso, e più confacenti al testo costituzionale, sono le opinioni che configurano la nozione di ministro di culto come una nozione aperta⁷¹, in considerazione della circostanza che «non è possibile ricavare dalle norme del nostro ordinamento una definizione propria di ministro del culto. Piuttosto da esse, traspare chiaramente la volontà del legislatore di stabilire una disciplina per coloro che siano stati qualificati come ministri dai competenti organi confessionali e, quindi, è, in ogni caso, dalle norme confessionali che deve essere integrata la nozione di ministro»⁷².

Bisogna, peraltro, rilevare che anche le opzioni interpretative che intendono spiegare la peculiarità della normativa esclusivamente in riferimento alle funzioni concretamente esercitate dal ministro, convengono nel ritenere che al fine di individuare la categoria sia sempre necessario il riferimento ad una previa qualifica confessionale⁷³, considerata ora come un atto presupposto, ora come un rinvio non ricettizio. Si concorda, infatti, che, anche se lo Stato determina una peculiare posizione giuridica per i ministri di culto, di fatto, sul piano sociologico, prima che giuridico, tale qualifica non sorge in seno all'ordinamento statale bensì nell'ambito confessionale, ed è espressione dell'organizzazione interna della confessione religiosa⁷⁴.

⁶⁹ Dal momento che la legislazione parla, in alcuni casi, di ministri di culto “con giurisdizione o cura d’anime” non sembra che tali attività possano dirsi connaturate alla qualifica considerata.

⁷⁰ C. CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, Torino, 2002, p. 217.

⁷¹ Cfr. R. BOTTA, *Tutela del sentimento religioso e appartenenza confessionale nella società globale. Lezioni di diritto ecclesiastico per il triennio con appendice bibliografica e normativa*, Torino, 2002, p. 197, che considera la locuzione “ministri di culto” come «una “qualifica civilistica omnicomprensiva”, con la quale l’ordinamento italiano usa riferirsi a coloro i quali siano investiti dalla loro autorità confessionale di una potestà di magistero sulla porzione della comunità dei fedeli loro affidata. Chi tuttavia, abbia titolo a tale qualifica è questione alla quale l’ordinamento dello Stato rimane estraneo, rimettendo ogni determinazione in proposito alle autorità confessionali». In senso conforme, F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, Bologna, 2003, p. 392: «Una qualifica civilistica omnicomprensiva è quella di “ministro di culto”, che è una qualifica tipica del periodo liberale, quando l’ordinamento tendeva a sottoporre alla medesima norma tutti i ministri delle varie confessioni religiose».

⁷² F. HÜBLER, *Ancora sulla posizione*, cit., p. 99.

⁷³ *Ibidem*, p. 98: «Lo Stato, invece, considerando ministri solo coloro che hanno ottenuto una nomina confessionale in tal senso, non ha creato nessuna preclusione aprioristica ma, soltanto, non volendo adottare un proprio criterio discriminatorio in una materia in cui ha lasciato piena libertà, ha rifiutato di dare credito a coloro che si dichiarassero ministri senza poter documentare tale loro posizione».

⁷⁴ Cfr. C. CARDIA, *Principi*, cit., p. 216.

I.2.2. La laicità dello Stato e il problema definitorio

La difficoltà di dare una definizione statale del ministro di culto e di determinarne in maniera aprioristica le mansioni costituisce un riflesso della vocazione laica dell'ordinamento italiano.

Per quanto la laicità rappresenti una categoria ancora discussa sul piano giuridico, nonostante la vasta letteratura e le appassionate indagini che ad essa si sono dedicate⁷⁵, si può però dire, in termini generali e di prima approssimazione, che l'espressione "Stato laico"⁷⁶ vuole indicare un modello di Stato che spezza l'antica alleanza con la Chiesa, per riconoscere la reciproca autonomia tra la sfera politica e religiosa⁷⁷.

La comprensione del principio, affermatosi sul piano storico con l'Illuminismo⁷⁸, come effetto riflesso del riconoscimento dei principi di libertà e uguaglianza⁷⁹, e realizzatosi politicamente con lo Stato liberale⁸⁰, è progressivamente mutata⁸¹, alla luce

⁷⁵ Cfr. F. RIMOLI, *Laicità (dir. Cost.)*, in *Enciclopedia Giuridica*, XVIII, Roma, 1990, pp. 1-15. In relazione all'approfondimento del concetto di laicità, come una sorta di *a-priori* categoriale o dommatico si segnalano, tra gli altri: F. MARGIOTTA BROGLIO, *La qualificazione delle relazioni fra lo Stato italiano e la Chiesa cattolica*, in *Archivio giuridico*, 165 (1960), pp. 53-110, e L. GUERZONI, *Note preliminari per uno studio sulla laicità dello Stato sotto il profilo giuridico*, in *Archivio giuridico*, 172 (1967), pp. 99-103. Per le analisi più recenti si rinvia a: G. DALLA TORRE, *Laicità dello Stato. A proposito di una nozione giuridicamente inutile*, in IDEM, *Il primato della coscienza. Laicità e libertà nell'esperienza giuridica contemporanea*, Roma, 1992, p. 35ss.; *Ripensare la laicità. Il problema della laicità nell'esperienza giuridica contemporanea*, a cura di G. DALLA TORRE, Torino, 1993; *Il principio di laicità nello Stato democratico*, a cura e con introduzione di M. TEDESCHI, Soveria Mannelli, 1996; S. DOMIANELLO, *Sulla laicità nella Costituzione*, Milano, 1999; P. STEFANI, *La laicità dello Stato come problema giuridico*, Bari, 2000. In riferimento ai profili comparatistici del principio di laicità, cfr. F. MARGIOTTA BROGLIO, *Laicità degli Stati e libertà nell'Europa dei Dodici*, in *Coscienza e libertà*, 11-12 (1987-1988), pp. 18-22. L'approccio comparatistico fa da sfondo al testo di P. CAVANA, *Interpretazioni della laicità. Esperienza francese ed esperienza italiana a confronto*, Roma, 1998.

⁷⁶ Per la storia semantica del termine cfr. G. SARACENI, *"Laico": travagliata semantica di un termine*, in *Il principio di laicità*, cit., p. 49 ss. L'utilizzo del termine nel linguaggio comune ha risentito del significato che ad esso era attribuito dalla normativa canonica "preconciliare": come i laici erano coloro che non erano insigniti del sacramento dell'ordine e, pertanto, inabili a gestire le cose sacre; così, l'uso del termine in riferimento allo Stato vuole indicare un'incompetenza in materia religiosa. Cfr. F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 46.

⁷⁷ In tal senso, A. VITALE, *Corso di diritto ecclesiastico. Ordinamento giuridico e interessi religiosi*, Milano, 1996, p. 42.

⁷⁸ Al suo primo apparire, la laicità si presentò strettamente correlata al fenomeno di secolarizzazione che, però, era di gran lunga precedente: cfr. M. TEDESCHI, *Secolarizzazione e libertà religiosa*, in *Scritti in onore di Guido Saraceni*, Napoli, 1988, p. 495. I presupposti teorici del principio affondano le radici nel XIV secolo. In particolare, l'autonomia della sfera religiosa da quella politica veniva richiamata da Dante nel *De Monarchia*; da Marsilio da Padova nel *Defensor pacis* (1324) e da Guglielmo di Ockham nei suoi scritti politici: cfr. N. ABBAGNANO, *Laicismo*, in *Grande dizionario enciclopedico*, fondato da P. Fedele, VII, Torino, 1958, pp. 633-640.

⁷⁹ Cfr. G. MARTINA, *Storia della Chiesa*, cit., p. 33.

⁸⁰ Cfr. L. GUERZONI, *Stato laico e Stato liberale. Un'ipotesi interpretativa*, in *Il diritto ecclesiastico*, 88 (1977), I, p. 511 ss., che sostiene che una compiuta realizzazione di Stato laico in Italia si sia avuta solo

del quadro di valori disegnato dalla Costituzione. Mentre la laicità difesa dalla cultura ottocentesca postulava che lo Stato assumesse, dinanzi al fenomeno religioso, un atteggiamento ideologicamente neutrale e politicamente separatista, l'interpretazione del principio alla luce della Costituzione ha indotto a considerare che la categoria della laicità non ha solo un aspetto garantista, rispetto alla libertà religiosa, ma anche promozionale, con la conseguenza che essa esige un intervento attivo dello Stato, volto al soddisfacimento dei reali bisogni dei consociati⁸².

Nelle formulazioni più recenti, si riconoscono, generalmente, come attributi essenziali della laicità, quello della neutralità e dell' "incompetenza ideologica". La neutralità, di cui si contesta talvolta la stessa possibilità di esistenza⁸³, dovrebbe essere intesa come non identificazione dello Stato rispetto ad una particolare ideologia o dottrina⁸⁴. L'incompetenza, invece, dovrebbe determinare per le istituzioni pubbliche, pur legittimate all'adozione di interventi di sostegno nei confronti del fenomeno religioso, l'impossibilità di giudicare sulla verità e sulla bontà di uno specifico messaggio religioso, per cui «lo Stato interviene senza dare alcun giudizio sul merito, sul patrimonio fideistico delle esperienze religiose, bensì soltanto sui riflessi sociali che provoca la realizzazione, da parte dei cittadini, di siffatte esperienze»⁸⁵.

nel periodo liberale; *contra*, cfr. A. VITALE, *Laicità e modelli di Stato*, in *Il principio di laicità*, cit., p. 232, che, in riferimento alle posizioni del Guerzoni, asserisce: «Io mi provo a raccogliere l'invito di Guerzoni nel senso di verificare se il concetto di laicità è ancora utilizzabile; ma per fare questo tentativo devo naturalmente contestare con fermezza la sua asserzione secondo cui se si separa il concetto di laicità dallo Stato liberale, essa viene "decontestualizzata" estesa oltre misura e quindi resa praticamente insignificante». Sulla possibilità di ritenere la laicità compatibile con i regimi concordatari e di collaborazione cfr. S. FERRARI, *Stati, diritti e confessioni religiose. Un modello europeo*, in *Il Regno/attualità*, 18 (1996), p. 559; d'altronde, lo stesso Guerzoni, in un contributo più recente, tracciando quattro fasi fondamentali di sviluppo della laicità, in riferimento alla laicità propugnata dallo Stato contemporaneo, parla di metamorfosi del principio, ma pur sempre di laicità: cfr. L. GUERZONI, *Il principio di laicità tra società civile e Stato*, in *Il principio di laicità*, cit., p. 73 ss.

⁸¹ Cfr. M. TEDESCHI, *Quale laicità? Fattore religioso e principi costituzionali*, in IDEM, *Scritti di diritto ecclesiastico*, Milano, 2000, p. 56, il quale evidenzia che la laicità si presenta come categoria relativa e storicamente condizionata, i cui contenuti tipici vanno ricercati in presupposti storico-politici o filosofici.

⁸² Tale la descrizione della categoria che è stata data dalla Corte costituzionale, allorché, con la nota sentenza n. 203 del 12 aprile 1989, ha riconosciuto la laicità come uno dei principi fondamentali dell'ordinamento italiano. Il testo della sentenza è rinvenibile in *Il foro italiano*, 114 (1989), p. 1333 ss., con nota di N. COLAIANNI, *Il principio supremo di laicità dello Stato e l'insegnamento della religione cattolica*.

⁸³ Cfr. M. TEDESCHI, *Quale laicità?*, cit., p. 68: «Nessuna ideologia è neutrale o può garantire una posizione neutrale da parte dello Stato. Questo, infatti, è sempre portatore di valori, ha una sua eticità, rappresenta gli interessi, anche religiosi, dei propri consociati, per cui la laicità finisce con l'assumere connotati equivoci». Cfr. A. VERZA, *La neutralità impossibile. Uno studio sulle teorie liberali contemporanee*, Milano, 2000.

⁸⁴ Cfr. F. RIMOLI, *Laicità*, cit., p. 2.

⁸⁵ A. VITALE, *Corso*, cit., p. 98. In senso analogo, cfr. L. MUSSELLI – V. TOZZI, *Manuale di diritto ecclesiastico. La disciplina giuridica del fenomeno religioso*, Roma-Bari, 2000, cit., p. 102: «Alle

L'incompetenza in materia dottrinale comporta che lo Stato sia incapace di fornire la stessa nozione di religione⁸⁶ e, anche quando si tratta di enucleare il concetto di confessione religiosa⁸⁷, i parametri adottati, quando adottati, sono solo descrittivi e non definitivi⁸⁸.

Le difficoltà connesse alla rilevazione e qualificazione del fenomeno religioso, si ripercuotono sulla figura dei ministri di culto, di cui manca una nozione sul piano normativo. E se non è dato risolvere i problemi di identificazione della categoria attraverso rigide definizioni legislative, si deve rilevare che, anche sul piano sociologico, l'analisi della figura si presenta piuttosto incerta. Infatti, uno sguardo generale alle confessioni religiose più diffuse nel nostro ordinamento consente di evidenziare che non ci sono dei tratti comuni ricorrenti⁸⁹. Generalmente, nell'ambito

istituzioni pubbliche della vigente forma di Stato non compete di sindacare il merito delle credenze, dei contenuti ideologici e culturali di ciascuna fede religiosa, ma è lecito e consigliato di intervenire con mezzi di garanzia, sostegno e incentivi, restando obbligate a un atteggiamento di rigida *neutralità* [...]. I contenuti di ogni credenza religiosa, l'organizzazione che ogni gruppo religioso si dà, costituiscono un ambito di autonomia nel quale le istituzioni statali non hanno competenza a intervenire, non hanno il diritto di sindacare, insomma, devono arrestare la propria iniziativa».

⁸⁶ Dinanzi alla difficoltà di indicare una nozione di religione, la dottrina si è talora cimentata, in operazioni definitorie che ricalcassero l'esperienza storica: cfr. F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 75: «“Religione”, nel senso che il fenomeno presenta nell'esperienza storica del ceppo ebraico-cristiano-islamico, è quel complesso di dottrine costruito intorno al presupposto dell'esistenza di un Essere trascendente, che sia in rapporto con gli uomini, al quale è dovuto rispetto, obbedienza ed anche, secondo alcune di tali dottrine, amore [...]. Ma la prospettiva cambia quando l'interprete consideri le religioni che hanno una concezione immanentista del divino, fra le quali sono rappresentate varie tradizioni, come il buddismo, lo scintoismo, la gnosi americana, l'animismo dei primitivi».

⁸⁷ In relazione al problema della definizione di confessione religiosa si rinvia a: L. BARBIERI, *Sul concetto di confessione religiosa*, Napoli, 1991, p. 65; D. BARILLARO, *Considerazioni preliminari sulle confessioni religiose diverse dalla cattolica*, Milano, 1968; R. BOTTA, *Manuale di diritto ecclesiastico. Valori religiosi e società civile*, Torino, 1994, p. 70 ss.; C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Bologna, 2000, p. 187 ss.; N. COLAIANNI, *Confessioni religiose e intese*, cit., p. 77 ss.; G. DI COSIMO, *Alla ricerca delle confessioni religiose*, in *Il diritto ecclesiastico*, 109 (1998), I, p. 421 ss.; S. FERRARI, *La nozione di confessione religiosa (come sopravvivere senza conoscerla)*, in *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, Torino, 1995, p. 19 ss.; F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 74 ss.; P. GISMONDI, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Milano, 1975, p. 95 ss.; S. LARICCIA, *Pubblici poteri e nuovi movimenti religiosi*, in *Normativa e organizzazione delle minoranze confessionali*, a cura di V. PARLATO e G.B. VARNIER, Torino, 1992, p. 51 ss.; M. TEDESCHI, *Nuove religioni e confessioni religiose*, in *IDEM, Saggi di diritto ecclesiastico*, cit., p. 281 ss.; A. VITALE, *Fenomeno religioso e legalità costituzionale*, Salerno, 1996, p. 68 ss.

⁸⁸ Jemolo rilevava in proposito, che «qui, come in infiniti altri casi, il legislatore ha fatto riferimento a un concetto sociale ed è a questo che occorre rifarsi», soprattutto perché «se pure non sia facile trovare la formula sintetica in cui tutti convengano per stabilire quando si abbia una confessione religiosa, tuttavia in pratica è abbastanza chiaro nel pensiero e nella coscienza di ciascuno quali siano *confessioni religiose* e quali altre entità sociali»: A.C. JEMOLO, *Corso di diritto*, cit., p. 202.

⁸⁹ Cfr. L. VANNICELLI, *Sulla condizione giuridica dei ministri di culto*, in *Studi in onore di P. A. D'Avack*, III, Milano, 1976, p. 983: «Le stesse funzioni dei pastori, presbiteri e rabbini, nell'ordinamento italiano, si attuano in forme diverse, non seguendo soltanto regole predisposte, ma pure prassi evolutive, frutto di esperienze ed innovazioni interessanti, confermatrici della persistente vitalità del fattore religioso. Il ministro di culto viene così riconosciuto come guida, testimone, consigliere, e vive in luoghi determinati ove svolge le sue funzioni, coadiuvato da seguaci che a lui liberamente si rivolgono».

dell'organizzazione confessionale, i ministri di culto sono le persone preposte alla guida "sociale" e/o "spirituale" dei fedeli⁹⁰; è possibile, però, che, in alcune confessioni, manchi del tutto la figura di una *leadership*⁹¹.

Ad onta della prescritta incompetenza e della difficoltà di rinvenire, sul piano dell'esperienza, delle caratteristiche comuni a tutti i ministri⁹², la più recente dottrina è incline a ritenere che lo Stato possa, in considerazione dell'origine civilistica della categoria normativa dei ministri di culto, stabilire dei propri parametri per l'individuazione della succitata figura ed, eventualmente, "completare" o perfezionare la nozione fornita dalle confessioni interessate⁹³. In tal modo, la qualifica confessionale sarebbe una base sulla quale lo Stato plasmerebbe la "sua idea" di ministro di culto. Di tale concezione sono pervase quelle teorie che, partendo dalla considerazione che il ministro è per lo Stato colui che esercita determinate funzioni confessionali⁹⁴, negano,

⁹⁰ Cfr. T. MAURO, *Considerazioni*, cit., p. 140, che spiega come, di norma, la categoria dei ministri di culto richiama una distinzione di tipo gerarchico tra i fedeli di una determinata confessione senza escludere, peraltro, la sua possibile esistenza in organizzazioni di tipo diverso: «Il che peraltro non toglie che in tutte le confessioni religiose, e quindi anche in quelle dove manchi l'anzidetta distinzione sulla base di un potere di governo spirituale, esistano persone investite di funzioni di assistenza religiosa: onde sembra perfettamente lecito concludere che tali funzioni non coincidano sempre con l'accennato potere di governo spirituale, pur essendo di per sé più che sufficienti a integrare la figura di *ministro di un culto*».

⁹¹ L'esempio più significativo in tal senso sembra essere quello dei cosiddetti "Fratelli Stretti" o "Darbisti" che vivono in piccole comunità tra loro autonome. I membri di tali comunità non riconoscono, dal punto di vista religioso, altra autorità all'infuori della Sacra Scrittura, in base alla quale risolvono ogni questione di dottrina e di disciplina; e non attribuiscono quindi alcun potere ai loro "conduttori". Come tali vengono riconosciuti coloro che, pur emergendo per speciali doti e carismi spirituali, sono considerati semplici servitori dei loro fratelli: per riferimenti cfr. M. PIACENTINI, *I culti ammessi*, cit., p. 343 ss. Per quanto concerne, invece, le concezioni sul "sacerdozio universale" dei fedeli, di matrice protestante, occorre rilevare che esse non comportano certo che ogni battezzato sia pastore «dipendendo tale ministero, cui è riservata la predicazione *pubblica* della Parola (*Confessione d'Asburgo*, art. XIV), dalla messa in opera di un particolare carisma. Per assumere la qualità di pastore occorre essere, quindi, "*rite vocatus*", chiamato conformemente al rito»: A. LICASTRO, *I ministri di culto nell'ordinamento giuridico italiano*, Milano, 2005, p. 198.

⁹² Cfr. N. COLAIANNI, *Introduzione al tema*, in *Daimon. Annuario di diritto comparato delle religioni*, 3 (2003), p. 21: «La comparazione dei diritti religiosi, individuando i caratteri effettivamente ricorrenti nelle figure dei ministri del sacro, evidenzia la necessità di una nozione "debole", non legata necessariamente al culto e capace di includere differenze di posizioni non essenziali e neppure di grado, visto che il ministro può perfino non far parte di organi decisionali. Anche quando, non di rado, diventa legale, la sua autorità è fondamentalmente funzionale, sicché caratteri come la stabilità, l'esclusività, la diffusività non sono costanti e imprescindibili».

⁹³ Cfr. F. ONIDA, *Ministri di culto*, cit., p. 2: «Più precisamente, come vedremo, l'attribuzione confessionale della qualifica "ministro del culto" è necessaria ma non sufficiente perché la persona possa dirsi tale anche per l'ordinamento italiano». Perché ciò possa accadere, nel giudizio di tale autore, è necessario che l'operatore giuridico accerti che il soggetto indicato come ministro di culto dedichi effettivamente alla confessione, o all'esercizio di un'attività spirituale, la propria attività lavorativa o comunque un normale orario di lavoro (*ibidem*, p. 4).

⁹⁴ Cfr. C. CARDIA, *Principi*, cit., p. 217: «La qualificazione di ministro di culto è essenzialmente civilistica, e presuppone la certificazione in senso conforme della rispettiva confessione religiosa. Però, a causa dell'evoluzione subita dalla fenomenologia religiosa in Italia e in Europa, ai fini dell'applicazione delle norme sui ministri del culto dovrà farsi riferimento alle funzioni effettivamente svolte dai soggetti,

anche dinanzi ad un'attestazione confessionale, che si sia in presenza della figura quando essa non sia collegata all'esercizio delle funzioni, di volta in volta, considerate coesenziali alla categoria⁹⁵.

Sicuramente questi ragionamenti sono condizionati dallo sviluppo del fenomeno migratorio, che sembra accrescere la frammentazione sociale, e dalla diffusione di nuovi movimenti religiosi⁹⁶.

Il riferimento a delle mansioni tipiche assicurerebbe la possibilità di negare spazi di tutela ai ministri di gruppi confessionali che, rientrando a fatica «nei canoni ermeneutici e culturali propri della nostra tradizione occidentale»⁹⁷, non sembrano meritevoli di riceverla. La paura del *diverso* genera, così, atteggiamenti di chiusura ostile dinanzi alla portata della nuova domanda di libertà religiosa presente nel Paese: «Gli ecclesiastici hanno sempre pensato al tema della libertà religiosa, immaginando quali destinatari i cittadini; non è certo sfuggito loro che l'art. 19 recita "Tutti hanno diritto di professare liberamente...", ma la maggiore estensione soggettiva della garanzia costituzionale (rispetto alle altre libertà costituzionalmente garantite) è stata utilizzata al ben diverso fine di qualificare la libertà religiosa quale "libertà privilegiata"»⁹⁸.

anche prescindendo dal fatto che l'ordinamento confessionale contempra o meno espressamente tale qualifica».

⁹⁵ Cfr., in tale direzione, A. BETTETINI, *Alla ricerca*, cit., p. 256: «La nomina e la qualificazione hanno un valore secondario; quanto importa realmente allo Stato è che il soggetto interessato svolga, in effetti, funzioni di governo e di presidenza all'interno del gruppo. Riteniamo peraltro che l'autorità statale goda comunque necessariamente di discrezionalità nel valutare gli elementi formali e sostanziali sulla base di quali attribuire la qualifica di ministro di culto, per il semplice motivo che a questa è ricollegata la produzione di specifici effetti all'interno del nostro ordinamento. Fermo cioè restando che all'autorità italiana è preclusa ogni indagine per quanto attiene la sfera meramente interna della confessione, e cioè, nel caso specifico, una indagine attinente le modalità di elezione e di esercizio delle facoltà pastorali e di culto del ministro [...]; risulta logico che tale indagine sia non solo legittima ma doverosa qualora come nel caso di specie, alla qualificazione giuridica segua il conferimento di specifici poteri [...] ovvero il riconoscimento di specifiche prerogative [...]». *Contra* cfr. N. COLAIANNI, *Introduzione*, cit., p. 24.

⁹⁶ Cfr. A. BETTETINI, *Alla ricerca*, cit., p. 254: l'Autore, nell'analizzare il problema della ricerca di criteri discretivi della posizione giuridica dei ministri di culto, asserisce che, dinanzi ad esperienze religiose ben note e limitate, si poteva seguire un criterio ai autoreferenzialità; oggi, invece, le qualifiche confessionali devono assumere i caratteri della relatività.

⁹⁷ *Ibidem*, p. 251. I problemi legati all'attuale sviluppo della società in senso pluriconfessionale e alla particolare consistenza assunta dalla presenza islamica in Italia hanno indotto il Ministero dell'Interno, con decreto datato 10 settembre 2005, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 26 ottobre 2005, ad istituire una Consulta per l'Islam in Italia «al fine di favorire il dialogo istituzionale con le comunità musulmane d'Italia, migliorare la conoscenza delle problematiche di integrazione allo scopo di individuare le più adeguate soluzioni per un armonico inserimento delle comunità stesse nella società nazionale, nel rispetto della Costituzione e delle leggi della Repubblica».

⁹⁸ Cfr. G. CASUSCELLI, *Le proposte d'intesa e ordinamento giuridico italiano. Emigrare per Allah/emigrare con Allah*, in *Musulmani in Italia. La condizione giuridica delle comunità islamiche*, a cura di S. FERRARI, Bologna, 2000, p. 91.

In tal modo, la richiesta di attuazione dei principi di libertà religiosa, pluralismo e laicità, desumibili dal testo costituzionale, quando avanzata da realtà che si presentino come “nuove” nel tessuto sociale, presta il fianco ad operazioni ermeneutiche, che si pongono con essi in un rapporto quasi paradossale e che sembrano restringerne la portata ad una nuova forma di tolleranza che, nei suoi tratti essenziali, non è poi molto diversa da quella che veniva difesa ambiguamente da Agostino, ai tempi della prima diffusione del cristianesimo⁹⁹. Il suo pensiero, stando all'interpretazione di Bluntschil, peraltro non universalmente accettata, veniva sintetizzato in questi termini: «allorché predomina l'errore è bene invocare la libertà di coscienza, allorché invece predomina la verità è giusto usare la coazione»¹⁰⁰. In modo analogo, sembra che i valori della libertà religiosa, della laicità dello Stato e del pluralismo debbano essere difesi solo fino a quando essi vadano a beneficio di realtà sociali che siano di tradizionale insediamento nel nostro Paese, per poi essere messi in discussione, rivisti e limitati, dinanzi a realtà religiose *altre*, che già solo per il fatto di presentarsi diverse rispetto a quelle tradizionali vengono guardate con diffidenza e sospetto.

E così, l'esigenza di stabilire dei filtri al riconoscimento di nuove confessioni religiose si traduce, spesso, nella ricerca di un consolante radicamento in figure per così dire “tipiche” di ministri di culto, espressione di realtà consolidate sul piano sociale. Si assiste ad una sorta di operazione invertita rispetto a quella del legislatore liberale: questi aveva introdotto la locuzione "ministri di culto" per consentire un riferimento indifferenziato ai vari culti, eliminando le condizioni di privilegio del clero cattolico, e, pertanto, non aveva legato l'individuazione normativa della categoria allo svolgimento di determinate funzioni. Oggi, invece, la stessa qualifica viene spesso interpretata in riferimento ai parametri della giurisdizione o cura d'anime, di chiara matrice cattolica,

⁹⁹ Il pensiero cristiano dei primi secoli sulla tolleranza religiosa, sembra oscillare tra due poli opposti: da un lato, si invoca la libertà di coscienza dalle costrizioni del potere imperiale, dall'altro, si giunge a richiedere l'appoggio del braccio secolare per la repressione dell'eresia. L'ambivalenza di questo atteggiamento si percepisce anche attraverso il comportamento che, sebbene per motivi contingenti, Agostino ebbe in occasione della lotta con i donatisti in Africa. In un primo tempo, egli condannò l'uso della forza a difesa della verità, mentre più tardi, davanti alle stragi e ai saccheggi dei donatisti, e soprattutto davanti all'ostinazione degli eretici, ammise la coercizione, utile per allontanare gli ostacoli frapposti dalla cattiva volontà, che impedivano alla verità di brillare in tutta la sua luce: cfr. *Epistula 93, ad Vincentium episcopum*, cap. VI, circa 408, in *Patrologia Latina*, 33, col. 331: «*Eripe te, frater, dum in hac carne vivis, ab ira quae ventura est pertinacibus et superbis. Terror temporalium potestatum, quando veritatem oppugnat, justis fortibus gloriosa probatio est, infirmis periculosa tentatio*».

¹⁰⁰ Il riferimento è rinvenibile in F. RUFFINI, *Libertà religiosa. Storia dell'idea*, introduzione di A.C. Jemolo, Milano, 1967, p. 21.

dimenticando che il rispetto del principio di laicità preclude allo Stato di stabilire "chi è" e "quali mansioni" debba esercitare il ministro di culto, per essere considerato tale¹⁰¹.

Inoltre, la valorizzazione della dimensione funzionale, quando immediatamente collegata alle "mansioni confessionali" esercitate, per quanto tesa idealmente ad evitare delle discriminazioni tra i consociati motivate dalla sola appartenenza confessionale, appare come una distorsione del sistema e si fonda su un travisamento della *ratio* che giustifica un'attenzione peculiare del legislatore alla categoria dei ministri di culto. Infatti, il rilievo civile della figura sembra prescindere dalla tipologia delle funzioni concretamente svolte, anche se queste, in talune fattispecie, possono essere oggetto di specifica considerazione normativa, e appare, piuttosto, ancorato al riconoscimento della libertà religiosa, nel suo aspetto individuale e collettivo, e alla difesa della propria identità¹⁰².

I ministri delle confessioni religiose si pongono, da questo punto di vista, come referenti "qualificati" del gruppo confessionale¹⁰³, incarnando, nel corso della loro esistenza, ma non necessariamente per tutta la vita, il programma di azione della confessione da cui promanano.

La categoria, proprio per la forte connotazione istituzionale, non può essere individuata se non partendo dalla realtà che si assume rappresentata, quella, cioè, delle confessioni di riferimento, così che, «almeno ai fini dell'individuazione della figura di

¹⁰¹ Il presupposto della qualifica confessionale è, pertanto, sottratto al giudizio della giurisdizione statale: cfr. Cass. Sez. Un. Civ., 28 settembre 1985, n. 4727, in *Il foro Italiano*, 110 (1985), p. 2558 ss.; Cass. Sez. Un. Civ., 9 ottobre 1990, n. 9928, in *Giustizia civile*, 41 (1991), I, p. 611 ss.; Cass. Sez. Un. Civ., 14 gennaio 1992, n. 374, in *Il diritto ecclesiastico*, 103 (1992), II, pp. 3-20; Cass. Sez. Un. Civ., 27 maggio 1994, n. 5213, in *Il diritto ecclesiastico*, 106 (1995), II, pp. 301-305; Cass. Sez. Un. Civ., 10 aprile 1997, n. 3127, in *Il diritto ecclesiastico*, 109 (1998), II, p. 42 ss. In dottrina, cfr. F. FINOCCHIARO, *Un aspetto pratico della "laicità" dello Stato: il difetto di giurisdizione nei confronti degli statuti e delle deliberazioni delle confessioni religiose in materia spirituale e dottrinale*, in *Giustizia Civile*, 44 (1994), I, pp. 2130-2139.

¹⁰² Cfr. N. COLAIANNI, *Introduzione*, cit., p. 20, che, in riferimento alla tendenza dottrinale di elaborare la figura di ministro di culto in considerazione dei caratteri comuni a tutte le religioni o alla maggior parte di esse, osserva: «Invero, l'assolutizzazione dei caratteri delle religioni dominanti o tradizionali come se fossero non specifici di quelle ma essenziali di tutte le religioni, provoca l'effetto di confinare le inevitabili dissonanze di religioni "altre" nel campo delle specificità identitarie, precluse alla disciplina del diritto comune e riconoscibili solo con la negoziazione legislativa o amministrativa. Ciò comporta la conseguenza di rinviare alla contrattazione tra le parti, e quindi alla loro forza contrattuale, la disciplina di diritti che attengono alla libertà non solo dei ministri ma, indirettamente, delle stesse confessioni, che l'art. 8 Cost., vuole eguale».

¹⁰³ Cfr. *Ibidem*, p. 26, che rileva come la nozione di ministro di culto sia «sinonimica di "ministro di confessione religiosa, il cui statuto non contrasti con l'ordinamento giuridico italiano" (art. 200 cod. proc. pen.). Neppure, quindi, ministro addetto al culto [...] ma ministro della confessione: che attende ad uno o più della varietà di compiti che i sistemi giuridici delle religioni prevedono».

ministro», occorre rifarsi «essenzialmente al giudizio tecnico degli organi religiosi competenti»¹⁰⁴.

Va, d'altra parte, rilevato che, anche qualora lo Stato volesse far prevalere la propria opinione e «considerare *ministri di un culto* non quanti siano considerati tali dalla propria confessione, sebbene quanti godano di determinate facoltà o, comunque, esercitino determinate funzioni, occorrerebbe far capo all'ordinamento interno della confessione stessa per sapere quali persone siano dotate da tale facoltà o investite di tali funzioni. Quindi anche da questo punto di vista l'elemento determinante della qualifica di *ministro di un culto acattolico*, agli effetti di qualunque disposizione ad essi relativa dell'ordinamento statale, deve ricercarsi in ultima analisi in un provvedimento di origine confessionale che attesti l'attribuzione di tale qualifica in sede religiosa»¹⁰⁵.

1.2.3. Il rilievo civile dell'appartenenza confessionale

L'esigenza di rintracciare dei criteri di individuazione della categoria normativa dei ministri di culto è conseguenza diretta del rilievo civile che può avere l'appartenenza confessionale nell'attuale sistema democratico.

La concezione, propria del periodo liberale, che tendeva a ricondurre il fatto religioso nel «chiuso delle coscienze»¹⁰⁶, per non compromettere l'uguaglianza dei cittadini e la libertà religiosa¹⁰⁷, deve oggi essere sviluppata alla luce del rilievo che il fenomeno religioso riveste nel nostro ordinamento¹⁰⁸ e dei principi di pluralismo che informano la strutturazione della vita sociale¹⁰⁹. Se il modello culturale dello Stato liberale postulava

¹⁰⁴ T. MAURO, *Considerazioni*, cit., p. 141.

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 144.

¹⁰⁶ Cfr. G. DALLA TORRE, *Il fattore religioso nella Costituzione. Analisi e interpretazioni*, Torino, 1995, p. 54; R. BOTTA, *Tutela del sentimento*, p. 34 che, riprendendo un pensiero di G. Catalano, evidenzia «quanto sia errato sul piano filosofico e sociologico insistere nella vecchia idea di considerare la religione solo un "fatto di coscienza" interessante la sfera dell'individuale e priva di necessari riflessi in campo sociale e quindi del tutto trascurabile da parte del legislatore o comunque non interferente sul piano della produzione del diritto».

¹⁰⁷ Cfr. A.C. JEMOLO, *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi*, cit., p. 306.

¹⁰⁸ Cfr. F. FINOCCHIARO, *Uguaglianza giuridica e fattore religioso*, Milano, 1958, pp. 193-194, che sottolinea come «almeno in Italia, lo Stato non abbia mai professato un'incompetenza così assoluta in materia religiosa ed abbia, invece, posto, attraverso i propri organi legislativi, norme giuridiche inerenti al fenomeno religioso, rispecchianti l'indirizzo politico dei tempi nei quali furono dettate, ma sempre presupponenti un palese o larvato intervento, favorevole o sfavorevole, nella vita delle confessioni religiose, o, comunque, un interessamento mai sopito per uno dei fenomeni più profondamente sentiti nella coscienza collettiva».

¹⁰⁹ Cfr. M. CORSALE, *Pluralismo giuridico*, in *Enciclopedia del diritto*, XXIII, Milano, 1968, p. 1003; A. PIZZORNO, *I soggetti del pluralismo*, Bologna, 1980; P. RESCIGNO, *Dottrine ed esperienze del pluralismo*,

la natura «regressiva e obsoleta dei sentimenti di appartenenza»¹¹⁰, l'evoluzione del sistema democratico in senso pluralista ha comportato un graduale slittamento dell'attenzione dal diritto all'uguaglianza¹¹¹ all'uguaglianza dei diritti¹¹², con una conseguente valorizzazione del diritto alla differenza¹¹³.

La tutela dell'uguaglianza, sicuramente, implica il divieto di discriminazioni¹¹⁴. Essa, però, non deve portare ad un appiattimento mortificante tra i consociati ma richiede di essere garantita in consonanza con le scelte libere dell'individuo, con la consapevolezza che «il soggetto fisico è considerato, in astratto, punto di collegamento di tutte le norme del sistema: nessun campo di diritti e di obblighi gli è precluso in anticipo per la mancanza di qualità costanti o *status*»¹¹⁵ e tuttavia, in ragione delle proprie opzioni personali, egli può vedere la propria posizione giuridica arricchita o circoscritta¹¹⁶.

in *Scritti in onore di V. Crisafulli*, II, Padova, 1985, pp. 667-682; A. RIDOLA, *Democrazia pluralista e libertà associative*, Milano, 1987.

¹¹⁰ R. BOTTA, *Appartenenza confessionale e libertà individuali*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 18 (2001), II, p. 152, che rileva come, oggi, l'appartenenza a gruppi, in senso lato culturale, conferisce a ciascuno un contesto «intelligibile di scelta e uno stabile senso di identità ai quali attingere quando occorre risolvere problemi riguardanti i valori e i progetti personali».

¹¹¹ Cfr. F. FINOCCHIARO, *Uguaglianza*, cit., p. 193.

¹¹² Le metamorfosi dell'uguaglianza nel prisma del diritto ecclesiastico possono essere ben percepite ponendo a confronto i paradigmi ricostruttivi utilizzati da F. FINOCCHIARO, *Uguaglianza*, cit., e F. ONIDA, *Appunti per una riflessione in tema di attuazione del quadro costituzionale in materia religiosa (a proposito di libertà e di uguaglianza)*, in *Il diritto ecclesiastico*, 101 (1990), I, p. 423.

¹¹³ Cfr. R. BOTTA, *Tutela del sentimento*, cit., p. 145: «In questa prospettiva, tenuto conto che in una società pluralista la diversità è un "valore" da difendere e che in materia di religione è sbagliata tanto una politica di apartheid quanto una politica di assimilazione, occorrerà pur sempre che lo Stato non venga meno al proprio dovere fondamentale di promozione dell'uguaglianza». Si segnala, poi, l'adozione sul piano internazionale di una serie di misure tese a tutelare il diritto alla differenza delle minoranze che, pur reclamando di essere parte nel tessuto sociale, richiedono la difesa della propria identità: *Raccomandazione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa relativa alla tolleranza religiosa in una società democratica* del 2 febbraio 1993; *Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei componenti la loro famiglia*, adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 18 dicembre 1990; *Documento finale della seconda Conferenza mondiale sui diritti dell'uomo* (Vienna, 14-25 giugno 1993); *Dichiarazione delle Nazioni Unite sui Diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche*, proclamata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 18 dicembre 1992; la più recente direttiva comunitaria sulla discriminazione razziale (n. 2000/43/CE) e la *Carta di Nizza*.

¹¹⁴ Cfr. R. BOTTA, *Tutela del sentimento*, cit., p. 150: «In questa prospettiva, il divieto di discriminazione imposto dall'art. 3 varrebbe come *divieto di discriminazioni irrazionali*, la cui violazione può essere realizzata solo dall'esistenza di distinzioni *arbitrarie* o *irragionevoli*, nel senso che, non il puro e semplice fatto della distinzione, ma la sua irragionevolezza o ingiustificatezza, costituirebbe lesione del principio di uguaglianza». Per i problemi legati al contemperamento tra il principio di uguaglianza, la libertà religiosa e la libertà di iniziativa economica nel rapporto di lavoro subordinato, cfr. V. PACILLO, *Contributo allo studio di libertà religiosa nel rapporto di lavoro subordinato*, Milano, 2003, p. 75 ss.

¹¹⁵ A. FALZEA, *Capacità (teoria generale)*, in *Enciclopedia del diritto*, VI, Milano, 1976, p. 12.

¹¹⁶ Cfr. C. MIRABELLI, *L'appartenenza*, cit., p. 192.

La lettura del principio di uguaglianza, come divieto di discriminazioni irrazionali, consente un recupero giuridico del concetto di appartenenza¹¹⁷ che, svuotato della sua portata potenzialmente discriminatoria e privilegiataria, si presta ad assumere un ruolo fondamentale per la costruzione dell'identità personale.

Soprattutto nella situazione odierna, caratterizzata dai processi di globalizzazione¹¹⁸, dalla frammentazione dei valori e dall'esistenza di legami sociali deboli, si assiste ad una crisi di autodescrizione ed a un conseguente recupero dei sentimenti di appartenenza. L'esigenza di autoidentificarsi, in assenza di parametri sociali omogenei, si esplica attraverso la valorizzazione o l'esaltazione dei legami etnici o religiosi che diventano punti di riferimento per la costruzione della propria personalità¹¹⁹.

Sul piano normativo, il diritto di manifestarsi nella propria peculiarità è garantito dall'art. 2 Cost., che impone di prestare attenzione a tutto quanto possa contribuire allo sviluppo della personalità umana¹²⁰.

In riferimento al fatto religioso, la costruzione dell'identità si presenta strettamente connessa con l'esercizio del diritto di libertà religiosa¹²¹, che comporta per l'individuo la possibilità di aderire o meno ad un credo religioso¹²² e di conformare la propria condotta alle prescrizioni della propria fede.

¹¹⁷ Sui modi in cui le strutture di appartenenza influenzano la costruzione dell'identità personale, cfr. C. BRUTTI- R. PARLANI BRUTTI, *Strutture di appartenenza e identificazione*, in *Daimon. Annuario di diritto comparato delle religioni*, 1 (2001), p. 139 ss.

¹¹⁸ I processi di globalizzazione, spesso accompagnati da ricorrenti ondate migratorie dalle aree più povere verso i Paesi industrializzati, hanno risproposto all'interno delle liberal-democrazie contemporanee la questione dell'inclusione-esclusione, sollevando problemi, in parte inediti, di riconoscimento, visibilità, accettazione e non discriminazione. Questi eventi hanno contribuito a riaccendere il dibattito sui presupposti, i fondamenti, i contenuti, le aporie ed i limiti del concetto di cittadinanza. In proposito, si rimanda allo studio di D. ZOLO, *La cittadinanza. Appartenenze, diritti, identità*, Roma-Bari, 1994. Cfr. anche, P. LILLO, *Globalizzazione del diritto e fenomeno religioso. Saggi di riflessione*, Torino, 2002.

¹¹⁹ Cfr. R. BOTTA, *Tutela del sentimento*, pp. 10-11.

¹²⁰ Cfr. P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, Napoli, 1984, p. 77 ss. In riferimento alla discussione sull'art. 2 durante i lavori preparatori della Costituzione, si segnala V. FALZONE-F. PALERMO-F. COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Milano, 1980, p. 28 ss.

¹²¹ Per gli studi relativi alla libertà religiosa si rinvia a F. RUFFINI, *Libertà religiosa*, cit.; F. MARGIOTTA BROGLIO, *La protezione internazionale della libertà religiosa nella Convenzione Europea dei diritti dell'uomo*, Milano, 1967; G. CATALANO, *Il diritto di libertà religiosa*, Milano, 1957; P. BELLINI, *Nuove problematiche della libertà religiosa individuale nella società pluralistica*, in IDEM, *Saggi di diritto ecclesiastico italiano*, introduzione di M. Tedeschi, I, Soveria Mannelli, 1996; M. TEDESCHI, *Per uno studio del diritto di libertà religiosa*, in *Coscienza e libertà*, 16 (1990), e in IDEM, *Vecchi e nuovi saggi*, cit., p. 135 ss.

¹²² Cfr. F. MARGIOTTA BROGLIO, *La protezione internazionale*, cit., pp. 43-44.

Se la "religiosità" ha un carattere eminentemente individuale, frutto del *pathos* di ogni singolo individuo¹²³, si deve rilevare che la fede religiosa, concepita dal credente come la ragion d'essere di tutta la realtà fenomenica, tende a proporsi come un fatto sociale e ad esprimersi in una dimensione collettiva attraverso l'inserimento in un gruppo¹²⁴. L'esperienza religiosa rappresenta, infatti, uno dei principali e più antichi processi di socializzazione¹²⁵ e tende a creare nell'individuo un senso di appartenenza forte che condiziona la valutazione e la trasmissione di valori etici. Il fatto di appartenere ad un gruppo religioso contribuisce in modo incisivo a dare un significato alla propria vita, ad assicurare l'accesso ai contatti sociali e alle relazioni interpersonali e ad offrire un insieme di norme basilari per guidare e giudicare le proprie azioni¹²⁶. L'adesione di un soggetto ad una confessione religiosa concorre, così, non solo a determinare la sua "identità sociale", legata alla sua collocazione in un gruppo, ma anche a consentire una esplicazione della sua "identità ideale", rappresentata dal «patrimonio di valori di cui il soggetto è portatore»¹²⁷ e che vuole manifestare all'esterno.

L'individuo che aderisce ad un credo religioso può avere la legittima aspettativa che la sua posizione di credente venga in qualche misura riconosciuta e tutelata: la sua vita di fedele, infatti, non si esaurisce in una prospettiva meramente fideistica, poiché all'accettazione di una dottrina fa seguito, normalmente, l'osservanza di determinate norme¹²⁸, la cui efficacia può sconfinare oltre gli ambiti dell'ordinamento confessionale. L'adesione ad un credo religioso, così, ha una portata tendenzialmente

¹²³ Cfr. P. BELLINI, *Nuove problematiche*, cit., p. 157.

¹²⁴ Cfr. G. SARACENI, *Libertà religiosa e rilevanza civile dell'ordinamento canonico*, in *Il diritto ecclesiastico*, 65 (1954), II, p. 256: «Se la libertà morale, generalmente considerata, si concepisce solo come adesione finale a una legge, cioè, a maggior ragione, potrà dirsi della libertà religiosa che, per quanto di natura personalissima, esprime normalmente, adesione ad un culto più o meno socialmente organizzato, quindi a una istituzione, a una regola, cui il fedele uniforma la propria condotta pubblica e privata».

¹²⁵ Così, F. RUFFINI, *Corso di diritto*, cit., p. 275.

¹²⁶ Cfr. V. PACILLO, *Contributo allo studio*, cit., p. 69.

¹²⁷ Cfr. G. ALPA, *La normativa sui dati personali. Modelli di lettura e problemi esegetici*, in *Trattamento dei dati e tutela della persona*, Milano, 1998, p. 37.

¹²⁸ Ruffini definiva la libertà ecclesiastica come la facoltà che lo Stato concede «agli adepti di una determinata Chiesa di conformare gli atti della loro vita non solamente privata ma anche pubblica in tutto e per tutto ai precetti di quella»: F. RUFFINI, *Libertà religiosa*, cit., p. 5. Per un ebreo, ad esempio, la stessa nozione di libertà religiosa comporta la libertà di aderire non tanto ad una fede, quanto piuttosto ad una vera e propria *legge*, intesa come regola e direttrice della propria condotta: cfr. F. MANNS, *Leggere la Mishnàh*, Brescia, 1984, p. 201 ss.; R. BERTOLINO, *Ebraismo italiano e l'intesa con lo Stato*, in *Nuovi accordi fra Stato e confessioni religiose. Studi e testi*, Milano, 1985, p. 85 ss.

onnicomprensiva¹²⁹, implicando l'obbedienza ad un vasto complesso di regole che, volte a garantire la conformità tra la vita quotidiana del credente e i principi di fede professati, possono inerire anche importanti settori della vita sociale, come quello matrimoniale o dell'istruzione.

L'esigenza di non degradare il fenomeno religioso a fatto trascurabile dal punto di vista giuridico impone, quindi, di rivedere tradizionali concezioni, consolidate nel periodo liberale, che, muovendo dal postulato di un possibile dualismo tra le attività umane, tendevano a negare qualsiasi rilievo civile all'appartenenza confessionale.

D'altra parte, proprio l'importanza che il fenomeno religioso può avere in relazione alla concreta attuazione del principio personalistico ha indotto il costituente a configurare le confessioni religiose come gruppi sociali con rilevanza costituzionale¹³⁰: esse, infatti, si presentano «non solo quali organismi capaci di rappresentare nella società certi interessi collettivi, ma prima e soprattutto appunto come strumenti di integrazione della persona umana, e cioè come elementi di quella collettività sociale, nel cui seno è consentito all'individuo sviluppare la propria personalità, nei molteplici aspetti in cui si estrinseca, per l'intento ultimo di assicurare e potenziare così accanto ad una sua indipendenza individuale anche una sua indipendenza ed espansione sociale»¹³¹.

L'appartenenza ad una confessione religiosa determina l'esistenza di due interessi in capo al singolo, quello individuale e quello collettivo, proprio di ogni membro del gruppo religioso di riferimento¹³². A prescindere dai problemi legati all'eventuale

¹²⁹ Cfr. M. RICCA, *Metamorfosi della sovranità e ordinamenti confessionali. Profili teorici dell'integrazione tra ordinamenti nel diritto ecclesiastico italiano*, Torino, 1999, p. 305: «L'ordinamento canonico e gli ordinamenti confessionali posseggono una naturale proiezione universalistica. Ma non si tratta di un atteggiamento connotato ideologicamente o specifico di un determinato credo religioso. Piuttosto è la religione stessa, come categoria dell'esperienza umana, a possedere una *vis expansiva* di tipo globalistico. Ciascun credo religioso investe la "questione uomo" in modo totale, proiettandosi in ogni dimensione delle sue attività vitali, sia spirituali che materiali». Il magistero pontificio, ad esempio, ha più volte evidenziato come non vi siano, nell'ordine temporale, realtà che possano sfuggire alle valutazioni, giudizi o illuminazioni del sacro, giacché fede e ragione – almeno nella prospettiva confessionale – non sono poste in contrapposizione, ma piuttosto costituiscono due profili che si completano a vicenda: cfr. GIOVANNI PAOLO II, lett. enc, *Fides et ratio*, 15 settembre 1999, in *Acta Apostolicae Sedis*, 91 (1999), pp. 6-88.

¹³⁰ Cfr. S. LARICIA, *La rappresentanza degli interessi religiosi*, Milano, 1966, p. 116.

¹³¹ P.A. D'AVACK, *Il problema storico giuridico della libertà religiosa*, Roma, 1964, p. 205.

¹³² Cfr. S. LARICIA, *La rappresentanza*, cit., p. 113, che qualifica tale interesse collettivo religioso come interesse *di serie* distinto dall'interesse *di gruppo*: «L'interesse di gruppo [...] è sempre un interesse collettivo, in quanto appartiene a più soggetti. Ma poiché questi soggetti sono tutti determinati, identificati, in numero noto, almeno come massimo, [...] l'attività necessaria per svolgerlo può essere esercitata da tutti i titolari, riuniti in una organizzazione che tutti li comprenda, i cui organi, variamente formati e deliberanti, agiscono in nome di tutti, in virtù di un rapporto di rappresentanza, in senso stretto, di volontà oltre che di interesse». Una situazione diversa si verifica nel caso dei cosiddetti interessi di serie o generali i cui titolari sono di solito assai più numerosi, ed, inoltre, non sono identificati né

confliggenza degli interessi individuali rispetto a quelli del gruppo, che ha largamente interessato gli studi dottrinali¹³³, occorre rilevare che l'esistenza di questo duplice interesse richiede, talora, di essere riconosciuta in quanto tale nell'ordinamento statale, al fine di dare una certa visibilità all'organizzazione del gruppo religioso¹³⁴.

Le confessioni religiose, infatti, vivono all'interno dell'ordinamento dello Stato e svolgono pubblicamente la propria missione, attraverso un'organizzazione esterna che non può essere ignorata sul piano civile. Una peculiare espressione dell'ordinamento confessionale può aversi, secondo il noto insegnamento del Saraceni, attraverso l'attribuzione di *status*¹³⁵.

Se il rispetto del principio di uguaglianza impone che gli *status* confessionali non producano gli effetti, per i quali sono stati conferiti dall'ordinamento di riferimento, anche nell'ordinamento dello Stato¹³⁶, essi, però, non sono confinati neanche sul piano del giuridicamente irrilevante, connessi come sono con la tutela individuale e collettiva del diritto di libertà religiosa e con la promozione della persona umana.

L'esigenza di un rilievo esterno dell'organizzazione confessionale¹³⁷ è naturalmente maggiore quando la confessione religiosa attribuisca ad un determinato soggetto una posizione differenziata¹³⁸ dagli altri, che si può tradurre in compiti di guida spirituale e/o di governo sul resto dei fedeli¹³⁹. In tal caso, infatti, all'interesse del singolo a che la sua posizione possa avere un rilievo civile, in quanto strumentale all'esercizio dei suoi diritti di libertà e all'espressione della propria identità personale, si aggiunge quello del

identificabili in modo definitivo, «sebbene ciascuno di essi possa essere di volta in volta identificato in ordine appunto all'appartenenza al genere, alla categoria in questione» (*ibidem*, pp. 15-16).

¹³³ Si è rilevato, in proposito, che la tutela specifica del singolo nella sua dimensione associativa non consente allo Stato di lasciare l'individuo "solo" e "nudo" unicamente perché questi abbia aderito ad un gruppo, quale esso sia: cfr. N. COLAIANNI, *Libertà religiosa e società dell'informazione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 16 (1999), I, p. 213.

¹³⁴ Cfr. C. MIRABELLI, *Alcune considerazioni preliminari sul principio pattizio*, in *Nuovi Accordi tra Stato e Confessioni religiose. Studi e testi*, Milano, 1985, p. 382: «Mi sembra che non possa non prendersi atto che tra il singolo e privato interesse individuale e l'interesse generale, che erano i due poli tra i quali si muoveva l'azione costituzionale nelle ipotesi e nel concetto dello Stato liberale, si erano insinuati questi grandi interessi collettivi, quali hanno fortemente affermato la loro esistenza ed esigenza e [...] hanno acquistato consapevolezza della loro autonomia. Ed in virtù di questa autonomia, le forze sociali affermano il diritto fondamentale di dirigere e regolare se stesse».

¹³⁵ Cfr. G. SARACENI, *Il concetto di "status" e sua applicazione nel diritto ecclesiastico. Sintesi di una parte generale*, Modena, 1945, p. 42 e, sul rilievo civile degli *status* confessionali, p. 51 ss.

¹³⁶ Cfr. F. HÜBLER, *Ancora sulla posizione*, cit., p. 132

¹³⁷ Cfr. C. MIRABELLI, *L'appartenenza*, cit., pp. 167-168: «Le confessioni religiose, come ogni ordinamento, sono gruppi sociali dotati di una propria organizzazione, caratterizzata da un complesso di uffici permanenti che assolvono compiti del gruppo. Il concetto di ufficio presuppone necessariamente l'attività almeno di una persona che svolga le funzioni ad esso proprie».

¹³⁸ Cfr. G. SARACENI, *Il concetto*, cit., p. 20.

¹³⁹ Cfr. C. MIRABELLI, *L'appartenenza*, cit., p. 168.

gruppo confessionale che, attraverso le peculiari qualifiche o funzioni che attribuisce ai suoi membri, esprime la propria identità¹⁴⁰.

L'appartenenza confessionale, purché sorretta dall'elemento volontaristico, può, allora, configurarsi come il presupposto di una serie di rapporti giuridici, rilevanti sul piano civile, che si pongono rispetto ad essa in una relazione di accessorietà, dipendenza o connessione¹⁴¹.

Il nostro ordinamento conferisce uno specifico rilievo al dato dell'appartenenza confessionale con diverse disposizioni di natura unilaterale o bilaterale¹⁴². Nelle intese approvate ex art. 8, comma 3 Cost., ad esempio, si ritrovano delle disposizioni che, da un lato, mirano ad evitare possibili conflitti con le norme confessionali e, dall'altro, a favorire l'adempimento di doveri e bisogni religiosi¹⁴³.

Il rilievo civile dell'appartenenza confessionale esprimerebbe, stando alle conclusioni di un approfondito studio sui fenomeni di sovrapposizione tra ordinamento statale e canonico, il contenuto positivo riconosciuto alla libertà religiosa¹⁴⁴ la quale, per non esaurirsi in una garanzia meramente formale deve potersi esprimere anche attraverso il positivo esercizio dei diritti riconosciuti dall'ordinamento confessionale ed estendersi, secondo le considerazioni del Bellini, a favorire positivamente ciascun impegno di autorealizzazione personale¹⁴⁵. Nella sua configurazione positiva, quindi, la libertà

¹⁴⁰ Cfr. G. SARACENI, *Il concetto*, cit., p. 20. Cfr. anche A. LICASTRO, *I ministri di culto*, cit., p. 728: «Se il “credo” fideistico trascende la mera dimensione comunitaria di un (semplice) *sentire collettivamente condiviso*, per assumere (anche) una (sia pure essenziale ed elementare) dimensione istituzionale, acquista necessariamente consistenza, all'interno di essa, una qualche forma di *appartenenza confessionale qualificata*, in funzione quanto meno di garanzia dello stesso *perpetuarsi* del patrimonio ideale che determina l'*identità* del gruppo».

¹⁴¹ Cfr. C. MIRABELLI, *L'appartenenza*, cit., pp. 265-266, che, in relazione ai rapporti legati all'appartenenza confessionale da un vincolo di accessorietà, in quanto concorrono a comporre il complesso di diritti e doveri proprio del fedele, o dipendenza, in quanto si innestano sulla situazione principale di appartenenza, asserisce: «La caratteristica comune a questi due tipi di rapporti consiste nell'essere inerenti alla sfera interna della confessione religiosa, anche se hanno rilevanza esterna, nell'ordinamento statale. Si svolgono cioè essenzialmente tra l'apparato organizzativo confessionale e la persona, attribuendo a questa poteri o doveri, il più delle volte relativi all'esercizio di una funzione o alla titolarità di un ufficio della confessione, in una materia che tocca quindi la sfera di autonomia riconosciuta alla confessione stessa». I rapporti collegati all'appartenenza confessionale sono, invece, quelli che si pongono come strumentali, per l'esercizio delle attività in cui si estrinseca l'organizzazione confessionale e potrebbero eccezionalmente fare capo anche a persone che non appartengono alla confessione religiosa: cfr. *Ibidem*, p. 268.

¹⁴² Cfr. F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 65.

¹⁴³ Cfr. R. BOTTA, *Appartenenza*, cit., p. 144.

¹⁴⁴ Cfr. G. SARACENI, *Libertà religiosa*, cit., pp. 256-259, che rileva come la libertà religiosa esige di potersi esprimere anche attraverso il positivo esercizio dei diritti riconosciuti dall'ordinamento confessionale.

¹⁴⁵ Cfr. P. BELLINI, *Nuove problematiche*, cit., pp. 138-139.

religiosa implicherebbe un potere di autodeterminazione in capo ai consociati che si esprimerebbe nell'adesione finale ad una legge etica¹⁴⁶.

L'individuo, nell'esercizio della sua libertà, potrebbe decidere di adeguare il suo comportamento ai dettami delle norme poste dalle confessioni religiose; l'effetto di tale scelta, tutelata dal legislatore statale, sarebbe quello dell'assunzione nella vita interna dello Stato di elementi normativi extrastatali¹⁴⁷.

Quanto ai limiti di tale possibile "interferenza", essi sarebbero desumibili dal rapporto dialettico che si crea tra l'esercizio dei diritti di libertà e l'ordine giuridico costituito. L'ordinamento, cioè, non si presterebbe ad una ricezione acritica degli elementi normativi esterni ma, pur ammettendone il rilievo¹⁴⁸, li renderebbe efficaci agli effetti civili soltanto laddove non contrastanti con l'ordine pubblico¹⁴⁹.

Tale teoria, che ha avuto il pregio di evidenziare, in tutta la loro complessità, i problemi di contemperamento che possono sorgere in riferimento alla partecipazione di un soggetto a ordinamenti confessionali e alla sua conseguente duplice appartenenza, è stata oggetto di critica nella parte in cui sembra cedere alla tentazione di consentire un collegamento automatico tra ordinamento statale e confessionale in ragione delle opzioni etiche dell'individuo¹⁵⁰. Il riconoscimento della libertà religiosa non è sembrato, infatti, sufficiente, da solo, ad attribuire ai comportamenti "religiosi" dei consociati un'immediata rilevanza giuridica per il diritto dello Stato, ritenendosi necessaria, a tal fine, un'apposita norma, che prendendo in considerazione istituti, qualifiche e rapporti di derivazione confessionale, li rendesse potenzialmente idonei alla produzione di effetti civili¹⁵¹. D'altronde, se la garanzia della libertà religiosa consente di porre in essere

¹⁴⁶ Cfr. G. SARACENI, *Libertà religiosa*, cit., p. 256 e, in senso critico, cfr. C. MIRABELLI, *L'appartenenza*, cit., p. 160.

¹⁴⁷ Cfr. G. SARACENI, *Libertà religiosa*, cit., pp. 266-267: «Attraverso l'esercizio di un diritto di libertà, si attua per sola determinazione del soggetto, l'assunzione, nella vita interna dello Stato, di elementi extrastatali o, più, propriamente, in termini istituzionistici, si effettua, al centro della vita giuridica individuale, un collegamento fra ordinamenti diversi, fra ordinamento dello Stato e ordinamento extrastatale, che tanto più si rende evidente, imponendo problemi di rilevanza del secondo rispetto al primo, quanto più il secondo presenti caratteri ed essenza di ordinamento giuridico. Proprio in questo collegamento, noi vedremo il contenuto positivo di quel *diritto di fare il proprio dovere* nel quale si sostanzia la libertà giuridica e che rappresenta, come è stato ben detto, la massima concordanza etica fra la regola della vita individuale e quella della vita collettiva».

¹⁴⁸ Sulla potenzialità o indeterminatezza degli effetti giuridici come caratteristica del concetto di rilevanza, cfr. A. FALZEA, *Efficacia giuridica*, in *Enciclopedia del diritto*, XIV, Milano, 1976, p. 482.

¹⁴⁹ Cfr. G. SARACENI, *Libertà religiosa*, cit., p. 276.

¹⁵⁰ Cfr. C. MIRABELLI, *L'appartenenza*, cit., p. 161.

¹⁵¹ In tal senso cfr. G. CATALANO, *Il diritto di libertà*, cit., p. 67, che ritiene che «l'assunzione nel diritto statale (prodotta dall'attività negoziale privata) di clausole e criteri che trovano i loro schemi originari in

comportamenti che sono effettiva espressione dell'adesione a norme confessionali¹⁵², queste non acquistano, per tale circostanza, un valore precettivo nell'ordinamento statale, anzi, «la tutela della libertà della persona esige che sia riconosciuto ad essa il potere di determinare sempre nuovamente e anche diversamente il proprio comportamento, mantenendo o mutando l'adesione alle prescrizioni confessionali, senza che venga ad esserci alcun vincolo giuridicamente apprezzabile per la persona»¹⁵³.

Il rilievo civile dell'appartenenza confessionale, essendo funzionale alla promozione della persona umana e alla difesa del sentimento religioso degli individui¹⁵⁴, finisce, così, col trovare un limite negli stessi obiettivi che ne giustificano l'esistenza.

un ordinamento ecclesiastico, non possa essere collegata in alcun modo né direttamente, né indirettamente, col diritto di libertà religiosa».

¹⁵² Sulla questione relativa all'esistenza di una vera e propria facoltà, promanante dal diritto di libertà religiosa, di comportarsi secondo le regole di vita del proprio credo religioso e sulle diverse soluzioni adottate, cfr. A. VITALE, *Corso*, cit., p. 235 ss.; G. DALLA TORRE, *Obiezione di coscienza e valori costituzionali*, in IDEM, *Il primato della coscienza. Laicità e libertà nell'esperienza giuridica contemporanea*, Roma, 1992, pp. 110-137; S. LARICCIA, *L'obiezione di coscienza in Italia, vent'anni di legislazione e giurisprudenza*, in *Il diritto ecclesiastico*, 103 (1992), I, pp. 259-304.

¹⁵³ C. MIRABELLI, *L'appartenenza*, cit., p. 177.

¹⁵⁴ Cfr. L. DE LUCA, *Diritto ecclesiastico ed esperienza giuridica*, Milano, 1976, p. 214 che, in riferimento alla tutela del sentimento religioso degli individui, afferma «l'indiscutibile interesse dello Stato al soddisfacimento dei loro bisogni religiosi».

CAPITOLO SECONDO

IL PROBLEMA DELL'IDENTIFICAZIONE NELLE DINAMICHE CONFENSIONALI

II.1. La guida della comunità nei tre grandi sistemi monoteisti

La nuova realtà, multireligiosa, che sta gradualmente prendendo forma in Europa e in Italia ha reso impellente la necessità di approfondire la realtà dei sistemi giuridici confessionali e di realizzare «una comparazione tra i diritti confessionali e di questi con i diritti secolari»¹⁵⁵.

Indubbiamente, la tecnica comparativa¹⁵⁶ incontra enormi difficoltà in relazione ai sistemi giuridici religiosi scontrandosi con limiti oggettivi, che non interessano soltanto il metodo e le diverse tecniche di comparazione, ma che investono anche l'esatta comprensione e la potenziale assimilabilità degli stessi termini fatti oggetto di raffronto critico¹⁵⁷. È da segnalare sul punto che non vi è accordo tra gli studiosi di diritto comparato sulla nozione di diritti religiosi¹⁵⁸ e non è neanche possibile, allo stato, attingere ad una concezione incontrastata di religione o di confessione religiosa.

Se le difficoltà tecniche della ricerca comparatistica in campo religioso avevano finora indotto a rinunce preliminari, determinando una mancanza di studi di diritto

¹⁵⁵ M. TEDESCHI, *Cristianesimo e Islamismo. Presupposti storico-giuridici*, in IDEM, *Scritti*, cit., p. 217.

¹⁵⁶ Sull'affermazione del metodo comparatistico sul piano giuridico, cfr. A. FEUERBACH, *Kleine Schriften Vermischten inhaltes*, Nürnberg, 1833, p. 163: il riferimento al suo pensiero è rinvenibile in A. HUXLEY, *Si può parlare di sistemi giuridici religiosi?*, in *Daimon. Annuario di diritto comparato delle religioni*, 1 (2001), p. 186 ss.; G. DEL VECCHIO, *Sull'idea di una scienza del diritto universale comparato*, in *Rivista italiana di scienze giuridiche*, 1908, p. 1988 ss.; M. ROTONDI, *Il diritto come oggetto di conoscenza. Dogmatica e diritto comparato*, in *Studi di diritto comparato e teoria generale*, Padova, 1972. In relazione alla comparazione nel diritto ecclesiastico, cfr. C. MIRABELLI, *Diritto ecclesiastico e comparazione giuridica*, in F. MARGIOTTA BROGLIO-C. MIRABELLI-F. ONIDA, *Religioni e sistemi giuridici. Introduzione al diritto ecclesiastico comparato*, Bologna, 1997, p. 60 ss.

¹⁵⁷ Cfr. A. PIZZORUSSO, *Comparazione giuridica e diritto comparato delle religioni*, in *Daimon. Annuario di diritto comparato delle religioni*, 1 (2001), p. 217: «Occorre preliminarmente ricordare come l'affermazione della comparabilità fra gli ordinamenti presupponga ovviamente l'accettazione della ricostruzione del fenomeno giuridico che ha un suo snodo essenziale nell'affermazione dell'esistenza di una pluralità di ordinamenti giuridici operanti in varia connessione tra loro – ed eventualmente anche in reciproca opposizione tra loro – secondo la teoria che ha avuto i suoi principali teorici in Santi Romano e Massimo Severo Giannini e che si riassume nella doppia equazione *ubi jus ibi societas/ubi societas ibi jus*». Cfr. M.L. LO GIACCO, *Libertà e circolazione dei modelli giuridici. Il disegno di legge italiano sulla libertà religiosa*, in *Dalla legge sui culti ammessi al progetto di legge sulla libertà religiosa (1 marzo 2002). Atti del Convegno di Ferrara del 25-26 ottobre 2002*, a cura di G. LEZIROLI, Napoli, 2004, p. 257.

¹⁵⁸ Cfr. A. HUXLEY, *Si può parlare*, cit., p. 193 ss., il quale, peraltro, si preoccupa di analizzare più che i diritti religiosi in sé, l'influsso delle religioni nell'elaborazione degli ordinamenti giuridici civili.

comparato dei sistemi religiosi¹⁵⁹, le istanze, in parte nuove, connesse all'apertura della società italiana a nuove realtà confessionali, ha determinato un concreto interesse per la comparazione dei sistemi confessionali¹⁶⁰ e un fiorire di studi sulla materia¹⁶¹. Alle finalità conoscitive, tipiche del metodo comparativo, si sono aggiunte, in ragione degli attuali sviluppi, diverse finalità pratiche, che si sostanziano nella necessità di addivenire ad una corretta comprensione delle istanze di tutela avanzate dalle diverse comunità religiose radicatesi nel Paese, al fine di valutare la loro conformità ai principi generali dell'ordinamento¹⁶², e nell'esigenza di operare un adeguamento alla nuova realtà sociale del diritto statale, rimasto ancorato a categorie di matrice cattolica¹⁶³.

In relazione ai ministri di culto, lo studio delle situazioni giuridiche differenziate nell'ambito delle diverse religioni potrebbe avere importanti ripercussioni sulla corretta esegesi delle norme statali ad essi dedicate. In particolare, la ricerca di elementi di analogia in tema di *leadership* del gruppo religioso sembrerebbe poter favorire l'individuazione della categoria civilistica di "ministro di culto", attraverso l'attribuzione alla stessa di un contenuto tipico, risultante dai caratteri comuni a tutte le religioni o alla maggior parte di esse¹⁶⁴.

¹⁵⁹ Cfr. S. FERRARI, *Lo spirito*, cit., p. 17, il quale spiega la mancanza di studi di diritto comparato dei sistemi religiosi alla luce di un approccio sbagliato alla materia: «Emerge qui con chiarezza il "peccato originale" insito nell'approccio di molti comparatisti ai diritti delle religioni: la tendenza a considerarli dal punto di vista dell'influenza che essi hanno (o hanno avuto) sui diritti degli Stati o delle comunità nazionali, che sono l'oggetto principale (anche se ora non più esclusivo) della comparazione. Ancor oggi nei testi di diritto comparato trovano frequentemente posto ampi cenni al diritto musulmano ed altri, meno estesi, al diritto indù: ma nell'uno e nell'altro caso l'attenzione prestata a questi due diritti religiosi si spiega con il fatto che essi ispirano la normativa di molti Stati».

¹⁶⁰ F. MESSNER, *Éditorial: Ministres et lieux de culte*, in *Revue de droit canonique*, 47 (1997), II, p. 257: «Le pluralisme religieux est dorénavant une des caractéristiques marquantes des grandes démocraties occidentales et plus précisément des pays européens. La place des religions traditionnellement dominantes a été sensiblement réduite, alors que des regroupements religieux comme l'islam et le bouddhisme se sont imposés. Ce rééquilibrage progressif des "forces" religieuses, ponctué de demandes institutionnelles nouvelles, ne peut laisser indifférent les canonistes et les juristes».

¹⁶¹ Cfr. F. ONIDA, *L'interesse della comparazione negli studi di diritto ecclesiastico*, in *La legislazione ecclesiastica*, cit., pp. 609-612; L. MUSSELLI, *Diritto ecclesiastico comparato*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, V, Torino, 1990, pp. 232-236; S. CECCANTI, *Una libertà comparata. Libertà religiosa, fondamentalismi e società multietniche*, Bologna, 2001, p. 142 ss.; S. FERRARI, *Lo spirito*, cit.; e, in materia di ministri di culto, cfr. il n. 3 del 2003 della rivista *Daimon. Annuario di diritto comparato delle religioni*.

¹⁶² Cfr. S. FERRARI, *Lo spirito*, cit., p. 283.

¹⁶³ Cfr. M. TEDESCHI, *Cristianesimo e Islam*, cit., p. 219: «Nel tentativo di sprovvincializzare le nostre categorie giuridiche occorrerebbe essere all'altezza dei tempi, comprendere che l'Europa non è più il centro del mondo e rinvenire quei principi di pacifica convivenza tra le religioni che la nuova società multinazionale ci impone». Ciò con la consapevolezza che «la nuova frontiera religiosa non è più questione che riguardi gruppi minoritari, per lo più cristiani, quasi tutti immedesimati nell'evoluzione storica e legislativa del nostro ordinamento – interni ad esso – ma realtà molto più complesse a sfaccettare, che pongono problemi non solo religiosi ma anche politici» (*ibidem*, p. 220).

¹⁶⁴ Cfr. N. COLAIANNI, *Introduzione*, cit., p. 20.

La possibilità di attribuire un contenuto predefinito alla categoria dei ministri di culto potrebbe consentire un allargamento della platea dei destinatari delle disposizioni unilaterali ad essi afferenti, poiché il riferimento allo svolgimento di determinate mansioni confessionali determinerebbe uno slittamento dell'attenzione dalla qualifica confessionale alle funzioni espletate. L'adozione di un criterio sostanziale vanificherebbe, così, sul piano del diritto statale, le classificazioni confessionali dei fedeli¹⁶⁵, distinti ad esempio tra pastori e laici, e, secondo alcuni¹⁶⁶, consentirebbe di evitare l'utilizzo di qualifiche di comodo, ottenute sul piano confessionale e spese sul piano civile al fine di adire ad una legislazione ritenuta particolarmente favorevole.

A prescindere dai riflessi che l'analisi comparativa può avere sul diritto statale, essa permette di chiarire un punto fondamentale e, cioè, di dare risposta alla domanda se sia o meno possibile rinvenire delle autorità religiose anche all'interno di sistemi confessionali che disconoscono differenziazioni sostanziali tra i fedeli e che adottano, come nel caso dell'islam, un'organizzazione di tipo reticolare.

Lo studio dei diritti confessionali consente, altresì, di cogliere l'influenza che l'evoluzione storica ha avuto sulla conformazione delle diverse figure di operatori confessionali e di tracciare le linee essenziali delle varie categorie di funzionari religiosi in ragione del patrimonio dottrinale di ciascuna comunità e dei fini da essa perseguiti. Si potrà, così, distinguere tra autorità che hanno un fondamento divino ed altre che derivano la legittimazione per l'esercizio delle loro funzioni da altri elementi, come il possesso di un "sapere specialistico" in materia religiosa, ma anche chiarire in che misura l'esercizio dell'autorità religiosa è connesso con lo svolgimento di mansioni di culto in senso stretto o con la titolarità di un potere di governo sulla comunità dei fedeli.

¹⁶⁵ Cfr. C. CARDIA, *Principi*, cit., p. 217: «A causa dell'evoluzione subita dalla fenomenologia religiosa in Italia e in Europa, ai fini dell'applicazione delle norme sui ministri di culto, dovrà farsi riferimento alle funzioni effettivamente svolte dai soggetti anche prescindendo dal fatto che l'ordinamento confessionale contempli o meno espressamente tale qualifica».

¹⁶⁶ Cfr. A. BETTETINI, *Alla ricerca*, cit., p. 255, il quale sostiene che, se un panorama religioso omogeneo consentiva che le qualifiche confessionali fossero presupposti sufficienti per l'applicazione della normativa statale afferente ai ministri di culto, dinanzi alla «difficilmente definibile "esplosione" di nuovi movimenti religiosi, o l'insediarsi massivo di antiche confessioni come l'Islam e l'Ortodossia, essa deve assumere i caratteri della relatività», quindi, si pone «da parte dell'autorità statale il delicato problema del discernimento e della qualificazione, del dare certezza giuridica e unitarietà formale e sostanziale ad un insieme di elementi che, in sé considerati, di tale rilevanza non godrebbero. Nel caso specifico, si tratta di determinare i parametri di diritto e di fatto in base ai quali individuare i c.d. ministri di culto, che poi costituisce il fulcro della questione da un punto di vista giuridico».

La considerazione dei risultati, cui potrebbe condurre una ricerca comparativa sul tema dei ministri di culto, impone, in questa sede, di passare almeno in rassegna le diverse figure di autorità religiose nei principali sistemi confessionali.

In consonanza con un recente studio comparativo dei sistemi religiosi¹⁶⁷, la seguente analisi delle diverse figure di operatori confessionali viene ristretta ai sistemi monoteisti, e, in riferimento al cristianesimo, al solo cattolicesimo, al fine di verificare se in essi sia possibile rintracciare elementi comuni, fondati su distinzioni funzionali e/o ontologiche tra i fedeli.

II.1.1. Cattolicesimo

La Chiesa cattolica, per istituzione divina, è strutturata intorno al principio di autorità, che comporta che solo alcune persone abbiano una funzione di guida spirituale e sociale rispetto agli altri fedeli.

Negli anni a ridosso del Concilio Vaticano II, che aveva propugnato un'ecclesiologia di comunione e affermato vigorosamente il principio di uguaglianza di tutti i fedeli, si era molto discusso della possibilità di rivedere il principio gerarchico e di sovvertire in senso democratico le strutture istituzionali della Chiesa. A tal fine, si erano sviluppate teorie secondo le quali le differenze tra i fedeli non potevano considerarsi sostanziali essendo invece di carattere funzionale¹⁶⁸.

Tra gli altri il Fornés riteneva che, dopo il Concilio, fosse possibile parlare di un solo *status* comune a tutti i fedeli. Le differenziazioni tra chierici, laici e religiosi dovevano essere considerate attribuzioni di diritti e doveri in vista di funzioni pubbliche

¹⁶⁷ Cfr. S. FERRARI, *Lo spirito*, cit., ove l'indagine comparativa è stata condotta con esclusivo riferimento alle tre grandi religioni monoteiste, ritenute raffrontabili sia per l'origine delle fonti del diritto che per le finalità escatologiche perseguite. Sul punto cfr. anche A. PIZZORUSSO, *Sistemi giuridici comparati*, Milano, 1995, p. 307: «Il fatto poter imputare la volontà creatrice delle norme alla divinità attribuisce ad esse un'efficacia del tutto particolare». L'origine divina della legge (o almeno di parte di essa) viene vista come l'anello di congiunzione tra diritto canonico, ebraico e musulmano che vengono sinteticamente posti a raffronto.

¹⁶⁸ Dopo il Concilio Vaticano II, vi fu una cospicua produzione bibliografica, volta ad approfondire, sul piano teologico, la natura del sacerdozio, e una delle questioni che suscitò maggiore attenzione fu quella relativa alla scelta, solo apparentemente terminologica, dell'espressione "ministero sacerdotale" o "sacerdozio ministeriale": cfr. L.M. CARLI, *Sacerdozio ministeriale e/o ministero sacerdotale?*, in *Palestra del clero*, 56 (1977), pp. 1012-1025. In un contesto di generale confusione trovò fortuna l'espressione "Chiesa tutta ministeriale". La formula fu usata ufficialmente, per la prima volta, da Congar all'assemblea che l'episcopato francese tenne a Lourdes nel 1973; i relativi atti furono pubblicati anche in italiano col titolo: *Tutti responsabili nella Chiesa? Il ministero presbiterale in una Chiesa tutt'intera "ministeriale"*, Leumann, 1975.

nell'ambito del popolo di Dio; così, non doveva essere considerata legittima l'ammissione di uno "status clericale" come modo di essere nella Chiesa, anteriormente alle funzioni dell'organizzazione ecclesiastica¹⁶⁹.

Le discussioni sull'argomento, comunque, non portarono a sancire soluzioni definitive anche perché, come nell'ambito del diritto civile, anche nell'ordinamento canonico il concetto di *status* restava incerto, non solo nei suoi profili giuridici ma anche nei suoi presupposti teologici¹⁷⁰.

Sul piano del diritto positivo, va segnalato che la valorizzazione della dimensione funzionale nella Chiesa non ha condotto all'esito di negare una distinzione ontologica tra chierici e laici, richiamata dal can. 207 §1, ove si dispone: «*Ex divina institutione, inter christifideles sunt in Ecclesia ministri sacri, qui in iure et clerici vocantur; ceteri autem et laici nuncupantur*»¹⁷¹.

Il sacramento dell'ordine determina, quindi, una distinzione tra i fedeli, che non è solo funzionale ma ontologica¹⁷² e che comporta, nel chierico, una particolare conformazione a Cristo¹⁷³. Il chierico è chiamato ad assumere compiti di guida della comunità dei fedeli, in ragione della consacrazione e della missione ricevute con l'ordine e della capacità di operare in nome di Cristo e nella sua persona. Il can. 1008 stabilisce: «*Sacramento ordinis ex divina institutione inter christifideles quidam, caractere indelebili quo signantur, constituuntur sacri ministri, qui nempe consecrantur et deputantur ut, pro suo quisque gradu, in persona Christi Capitis munera docendi, sanctificandi et regendi adimplentes, Dei populum pascant*».

¹⁶⁹ Il riferimento al pensiero del Fornés è rinvenibile nel saggio di D. COMPOSTA, *Lo stato clericale nei suoi presupposti teologici*, in *Lo stato giuridico dei ministri sacri nel nuovo Codex Juris Canonici*, Città del Vaticano, 1984, p. 17 ss.

¹⁷⁰ Cfr. J.E. HORTA ESPINOZA, *Perseveranza e misericordia: due risposte alla crisi di un religioso chierico. La Dispensa dall'Ordine sacro e dai Voti Perpetui*, Roma, 2003, p. 44.

¹⁷¹ Sul piano terminologico, si deve rilevare che il codice parla di "ministri sacri" e ciò per evidenziare che, alla base della loro funzione, vi è un sacramento specifico, quello dell'ordine. In proposito, monsignor Castillo Lara, segretario della Commissione per la revisione del codice, affermava: «L'espressione e il concetto di *ministro sacro* si riferiscono solamente ai ministri consacrati, che hanno cioè ricevuto l'Ordine sacro. Ci sono però altri ministri nella Chiesa, i laici, deputati dalla gerarchia per l'esercizio di un ministero ecclesiastico: lettore, ecc. Pertanto è conveniente che le parole *ministri sacri* si riferiscano esclusivamente ai chierici, mentre gli altri siano designati eventualmente con la parola *ministri*»: cfr. *Communicationes*, 1982, p. 29, can. 81, § 1.

¹⁷² Cfr. *Lumen Gentium*, n. 10b, ove si chiarisce che tra sacerdozio comune e ministeriale vi è una differenza essenziale e non solo di grado, per quanto vi sia un'ordinazione reciproca dei due tipi di sacerdozio. Il testo è in *Acta Apostolicae Sedis*, 57 (1965), pp. 5-71.

¹⁷³ Cfr. CONGREGAZIONE PER IL CLERO, *Direttorio per il ministero e la vita dei presbiteri*, 31 marzo 1994, Città del Vaticano, 1994, cap. I, par. 2: «L'identità del sacerdote, quindi, deriva dalla partecipazione specifica al sacerdozio di Cristo, per cui l'ordinato diventa, nella chiesa e per la chiesa, immagine reale, vivente e trasparente di Cristo sacerdote, "una ripresentazione sacramentale di Cristo capo e pastore"».

La consacrazione e la deputazione che i ministri sacri ricevono per pascere il popolo di Dio ha diversi gradi: l'episcopato, il presbiterato ed il diaconato¹⁷⁴.

Il codice di diritto canonico dice chiaramente che si tratta di tre ordini¹⁷⁵, i quali, conferiti «*manuum impositione et precatone consecratoria*»¹⁷⁶, si trovano in reciproco rapporto di subordinazione gerarchica. La funzione ministeriale dei gradi inferiori si specifica, infatti, nella cooperazione e nell'ausilio alle funzioni dei gradi superiori: «Al vertice di questa gerarchia si trovano i vescovi, che possiedono i tralci del seme apostolico (cost. dogmatica *Lumen gentium*, n. 20). E hanno ricevuto come funzione specifica il ministero della comunità, presiedendo in luogo di Dio il gregge di cui sono pastori, maestri di dottrina, sacerdoti del sacro culto e ministri di governo (*ivi*). Spetta a loro, quali successori degli apostoli, la missione d'insegnare a tutte le genti, di predicare e di guidare il popolo di Dio (cost. dogmatica *Lumen gentium*, n. 24)»¹⁷⁷.

La consacrazione episcopale costituisce la pienezza del sacramento dell'ordine, conferendo ai Vescovi non solo il *munus sanctificandi*, ma anche il *munus docendi* e il *munus regendi*¹⁷⁸.

La potestà propria dei Vescovi, però, come chiarisce il can. 375 §2 c.i.c., non può essere esercitata se non nella comunione gerarchica con il Romano Pontefice e con gli altri membri del Collegio episcopale¹⁷⁹.

La ragione della disposizione deve essere ricercata nel fatto che, nell'adempimento della sua missione, il Vescovo non è isolato, anzi, egli esercita le sue funzioni in quanto membro del Collegio episcopale, ente che, stando ad alcuni studi circa la natura e l'origine della *sacra potestas*, avrebbe la priorità "ontologica" sui poteri del singolo¹⁸⁰,

¹⁷⁴ Cfr. P. GISMONDI, *Il diritto della Chiesa dopo il Concilio*, Milano, 1973, p. 212, il quale rileva che i tre gradi del sacramento dell'ordine attribuiscono funzioni ministeriali diverse per la guida della società ecclesiale.

¹⁷⁵ Cfr. can. 1009 §1 c.i.c.

¹⁷⁶ Can. 1009 §2 c.i.c.

¹⁷⁷ J.I. ARRIETA, *Vescovi*, in *Enciclopedia giuridica*, XXXII, Roma, 1994, p. 1.

¹⁷⁸ Il codice nel §2 del canone 375 codifica la dichiarazione contenuta nella *Lumen gentium*, riportandola *ad litteram*: «Episcopi ipsa consecratione episcopali recipiunt cum munere sanctificandi munera quoque docendi et regendi».

¹⁷⁹ Cfr. J.I. ARRIETA, *Vescovi*, cit., p. 1: «L'episcopato ha strutturalmente una dimensione collegiale che incorpora il soggetto ad un singolare *coetus* – il collegio episcopale – ed inoltre determina alla base il legittimo impiego delle funzioni episcopali personalmente ricevute». Cfr. anche *Lumen Gentium*, n. 22; *Nota explicativa praevia*, n. 3.

¹⁸⁰ Cfr. U. BETTI, *La dottrina sull'episcopato della Costituzione dogmatica Lumen Gentium. Sussidio per la lettura del testo*, Roma, 1968, pp. 353-364.

condizionandone l'esercizio concreto, non solo sotto il profilo della liceità, ma anche della validità¹⁸¹.

Il primo ufficio che compete al Vescovo è quello di insegnare. Non si tratta di un compito esclusivo, atteso che il codice del 1983, in conformità con l'ecclesiologia propugnata dai documenti del Vaticano II, ha accolto il principio che tutti i fedeli partecipano al *munus docendi*¹⁸², essendo di tutta la Chiesa il diritto e il dovere di predicare il Vangelo a tutte le genti¹⁸³. Non è possibile, quindi, operare una scansione tra popolo *docens* e popolo *discens*, come si faceva sulla scorta della normativa piobenedettina. Pur tuttavia, esistono dei diversi gradi di partecipazione all'esercizio di questo *munus* ed una conseguente differenziazione di ruoli. Le maggiori responsabilità sono affidate al Papa¹⁸⁴ e al Collegio dei Vescovi¹⁸⁵, cui spetta il compito di annunciare il Vangelo nei confronti della Chiesa universale, mentre tale compito spetta ai Vescovi singoli nelle chiese particolari loro affidate, in quanto moderatori di tutto il ministero della parola¹⁸⁶.

I Vescovi sono poi descritti, dal can. 375, come “sacerdoti del culto sacro”. In quanto titolari del *munus sanctificandi*, essi hanno il compito di organizzare e regolare, in modo conforme alla disciplina universale della Chiesa, la distribuzione dei sacramenti¹⁸⁷.

In riferimento al *munus regendi* dei Vescovi, occorre rilevare che la disciplina della materia è stata fortemente condizionata dalle acquisizioni conciliari sulla natura dell'episcopato e sull'origine della *sacra potestas*¹⁸⁸.

¹⁸¹ Cfr. V. FAGIOLO, *L'episcopato: sacramentalità, collegialità, ministero secondo il CIC*, in *Episcopato, presbiterato, diaconato. Teologia e diritto canonico*, Cinisello Balsamo, 1988, p. 246.

¹⁸² Cfr. M. PETRONCELLI, *Diritto canonico*, Napoli, 1996, p. 241: «Già prima del concilio i canonisti, accanto alle due potestà di ordine e di giurisdizione, elencavano una terza potestà, quella di magistero, ma essa non era degnata di approfondimenti proporzionati alla sua importanza; si preferiva piuttosto discutere se essa dovesse essere considerata una potestà distinta, per così dire autonoma, o dovesse ricollegarsi all'una o all'altra delle due potestà tradizionali, fino al punto che qualche autore, ricollegando la potestà di magistero a quella di giurisdizione, in seno a quest'ultima distinse una potestà che era di magistero in ordine a ciò che deve essere creduto, ed una potestà che era di magistero in ordine a ciò che si deve fare, implicitamente negando una autonomia dottrinale della potestà di magistero; e questo spiega l'è poche norme che il codice del 1917 dedicava all'argomento».

¹⁸³ Cfr. can. 747 §1 c.i.c.

¹⁸⁴ Cfr. can. 749 §1 c.i.c.

¹⁸⁵ Cfr. can. 749 §2 c.i.c.

¹⁸⁶ Cfr. can. 756 §2 c.i.c.

¹⁸⁷ Cfr., in proposito, A. MOLINA MELIÁ, *La potestad de los obispos sobre los sacramentos*, in *Revista española de derecho canonico*, 40 (1984), pp. 5-14. Cfr., poi, i cann. 387, 388 e 389 che specificano il modo in cui il Vescovo adempie all'ufficio di santificare.

¹⁸⁸ In materia si rinvia alla sintesi delle diverse posizioni della dottrina canonistica post-conciliare effettuata da A. CELEGHIN, *Origine e natura della potestà sacra. Posizioni postconciliari*, Brescia, 1987.

L'essenziale insegnamento della *Lumen Gentium* ha evidenziato che i Vescovi diocesani non vanno considerati come vicari dei Romani Pontefici e la «*eorum itaque potestas a suprema et universalis potestate non eliditur, sed ea contra asseritur, roboratur et vindicatur*»¹⁸⁹. La potestà dei Vescovi si configura, infatti, come propria, ordinaria e immediata ed è esercitata personalmente in nome di Cristo, perché i Vescovi sono appunto «*vicarii et legati Christi*»¹⁹⁰ nel reggere le Chiese particolari loro affidate. Ciò, però, non significa che si possano creare dicotomie nell'azione di governo della Chiesa universale e di quelle particolari, perché la potestà del Vescovo diocesano è subordinata a quella del Romano Pontefice e al Collegio Episcopale. Sulla scorta degli insegnamenti conciliari¹⁹¹, si può rilevare che il Vescovo è il principio e il fondamento dell'unità della Chiesa locale, formata a immagine di quella universale, ed è quindi fattore di coesione nella *communio ecclesiarum* dell'unica Chiesa di Cristo¹⁹²: infatti, «le Chiese particolari sono "realizzazioni particolari" - non "parziali", ma "particolari" - dell'unica Chiesa universale che in esse, e per mezzo (= attraverso) di esse, si rende compiutamente - non "parzialmente" - presente ed operante nei rispettivi ambienti "particolari"»¹⁹³.

Il Vescovo ottiene la potestà di governo con la consacrazione episcopale; peraltro, perché tale potestà possa essere effettivamente esercitata si richiede, altresì, la *missio canonica*¹⁹⁴.

La potestà di governo si articola, a norma del can. 391 §1 c.i.c., in potestà legislativa, esecutiva e giudiziaria. In conformità a quanto disposto nel can. 135, il paragrafo 2 del can. 391, specifica che il Vescovo esercita la potestà legislativa personalmente; la

¹⁸⁹ *Lumen Gentium*, n. 27.

¹⁹⁰ *Ivi*.

¹⁹¹ Cfr. *Lumen Gentium*, n. 23.

¹⁹² Cfr. *Ministero episcopale e dinamica istituzionale*, Bologna, 1981, p. 14.

¹⁹³ D.M.A. JAEGER, *Erezione di circoscrizioni ecclesiastiche orientali in territori a popolazione cattolica prevalentemente di rito latino: considerazioni canoniche e presupposti ecclesiologici*, in *Antonianum*, 75 (2000), p. 500.

¹⁹⁴ Cfr. J.I. ARRIETA, *Vescovi*, cit., p. 2: «Da solo, il sacramento dell'episcopato non è in grado di stabilire un concreto rapporto giuridico di natura gerarchica tra un vescovo qualsiasi e un qualunque fedele cristiano. Perché ciò avvenga e il vescovo possa esercitare individualmente un potere giuridico su un determinato fedele cristiano, è necessario che, mediante un atto giuridico della legittima autorità, tale vescovo riceva la *missio canonica* dell'ufficio che è alla guida della circoscrizione ecclesiastica alla quale appartiene il fedele, per via del domicilio (can. 107, §§ 1 e 2, c.i.c.), trattandosi di una circoscrizione territoriale, o per altri fattori oggettivi, trattandosi di circoscrizioni personali, quali gli ordinariati militari, le prelature personali, ecc.». Cfr., sull'argomento, J.A. SOUTO, *Estructura jurídica de la Iglesia particular: presupuestos*, in *Ius canonicum*, 8 (1968), p. 167.

potestà amministrativa sia personalmente che per mezzo di vicari generali ed episcopali; la potestà giudiziaria sia personalmente che mediante il vicario giudiziale e i giudici.

Sulla stessa linea discendente degli Apostoli, si trovano i presbiteri, che partecipano alla missione e funzione apostolica in grado subordinato rispetto ai Vescovi¹⁹⁵.

I presbiteri sono collaboratori di tutto l'ordine episcopale, a cui sono associati in una comunione gerarchica. Il rapporto di figliolanza spirituale con i Vescovi si esprime nella stessa ordinazione sacerdotale, che deve essere compiuta, salvo impedimenti, dal Vescovo "proprio" dell'ordinando, attraverso l'imposizione delle mani.

Il sacramento dell'ordine comporta che i presbiteri acquisiscano una particolare capacità in riferimento all'esercizio dei *tria munera Christi*, e anche se ad essi non compete la pienezza dei poteri, la loro opera è fondamentale nella vita ecclesiale¹⁹⁶. Essi, infatti, ricevono dal sacramento dell'ordine il sacro potere di agire nella persona di Cristo, offrendo il sacrificio della Messa e perdonando i peccati¹⁹⁷.

La normativa codiciale precisa i diversi modi di esercizio da parte dei presbiteri delle funzioni di insegnare, santificare e governare. Nell'ambito della disciplina dettata sull'argomento, lo spazio più importante è costituito dalla cura delle anime, compito riservato, nella sua pienezza, proprio a coloro che sono sacerdoti. Il can. 150 dispone, infatti: «*Officium secumferens plenam animarum curam, ad quam adimplendam ordinis sacerdotalis exercitium requiritur, ei qui sacerdotio nondum auctus est valide conferri nequit*».

L'ordine sacro è, dunque, la radice della piena pastorale e il servizio pastorale, che si esplica in primo luogo attraverso l'ufficio parrocchiale¹⁹⁸, è l'espressione più alta del ministero presbiterale¹⁹⁹.

L'ultimo grado del sacramento dell'ordine è costituito dal diaconato, la cui ricezione comporta una speciale conformazione a Cristo servo. Il Concilio Vaticano II ha

¹⁹⁵ Cfr. n. 2b, del decreto *Presbyterorum Ordinis*.

¹⁹⁶ «Per la grande maggioranza dei cristiani e nel maggior numero di casi e di questioni che costituiscono quotidianamente la vita delle comunità ecclesiali, la figura ministeriale più frequente e più rilevante è indubbiamente quella del prete, anche se dal punto di vista dogmatico e giuridico la figura ministeriale più importante è quella del Vescovo e, infine, quella del Papa»: S. DIANICH, *Teologia del ministero ordinato*, Cinisello Balsamo, 1984, p. 237. In proposito, cfr. *Lumen Gentium*, n. 28, 1.

¹⁹⁷ Cfr. C. SCANZILLO, *La Chiesa. Sacramento di comunione*, Roma, 1989, p. 224.

¹⁹⁸ Cfr. can. 515 §1 c.i.c.

¹⁹⁹ Cfr. E. CAPPELLINI, *Il presbiterato: ministerialità sacerdotale e servizio pastorale*, in *Episcopato, presbiterato e diaconato*, cit., p. 313.

sintetizzato il ministero del diacono con la triade «*diaconia liturgiae, verbi et caritatis*»²⁰⁰.

Il codice di diritto canonico rimarca e valorizza la partecipazione peculiare dei diaconi ai *tria munera*, ma, anche se il campo di attività descritto è vasto, resta il fatto che il diacono è estraneo alla dimensione del sacerdozio ministeriale, con la conseguenza, ad esempio, che gli è preclusa la possibilità di essere titolare di uffici che comportano la piena cura delle anime, secondo il disposto del can. 150 c.i.c.

In riferimento al *munus docendi*, il can. 757 dispone che spetta anche ai diaconi servire il popolo di Dio nel ministero della parola, in comunione con il Vescovo e con il suo presbiterio. In relazione a tale funzione, la disciplina codiciale prevede che i diaconi abbiano la facoltà di predicare dovunque²⁰¹, fatte salve le limitazioni sancite dal diritto particolare e il rispetto delle condizioni dettate dal diritto universale²⁰². Ad essi, insieme con i sacerdoti, è riservata l'omelia²⁰³.

In relazione al *munus sanctificandi*, le disposizioni codiciliari chiariscono che il diacono è ministro ordinario del battesimo²⁰⁴; ministro ordinario della comunione²⁰⁵ e ministro dell'esposizione del santissimo Sacramento e della benedizione eucaristica²⁰⁶. Opportunamente delegato, il diacono può assistere al matrimonio canonico, richiedendo la manifestazione del consenso da parte dei contraenti e accogliendola a nome della Chiesa²⁰⁷. Infine, il diacono può impartire le benedizioni che gli sono espressamente consentite dal diritto²⁰⁸.

Il *munus regendi* viene esercitato dal diacono, normalmente in forma subordinata, di collaborazione con il parroco: «In condizioni eccezionali, dovute a scarsità di presbiteri,

²⁰⁰ *Lumen Gentium*, n. 29.

²⁰¹ Cfr. can. 764 c.i.c.

²⁰² Cfr. cann. 764 e 765 c.i.c.

²⁰³ S. CONGREGAZIONE PER I SACRAMENTI E IL CULTO DIVINO, istruzione: *Inaestimabile donum*, 3 aprile 1980, n. 3, in *Acta Apostolicae Sedis*, 72 (1990), pp. 331-343: «L'omelia ha lo scopo di spiegare ai fedeli la parola di Dio proclamata nelle letture, e di attualizzarne il messaggio. L'omelia spetta dunque al sacerdote o al diacono».

²⁰⁴ Cfr. can. 861 §1. In proposito, cfr. D. MOGAVERO, *Il diaconato nella Chiesa oggi: valore, funzione, prospettive*, in *Episcopato, presbiterato, diaconato*, cit., p. 373: «L'esercizio di tale facoltà, tuttavia, è subordinato ad un titolo di competenza, esigito dalla organizzazione territoriale della Chiesa particolare, divisa in parrocchie, o a una situazione di necessità. Nel primo caso il titolo è costituito dalla licenza ad agire concessa dal parroco (cfr. can. 862), a cui è riconosciuta la funzione speciale di battezzare i parrocchiani (cfr. can. 530, 1°); nel secondo, è lo stesso caso di necessità a costituire titolo e a prevalere, quindi, sulla norma codiciale ordinaria (cfr. can. 861, §2 e can. 862)».

²⁰⁵ Cfr. can. 910 §1 c.i.c.

²⁰⁶ Cfr. can. 943 c.i.c.

²⁰⁷ Cfr. can. 1008 c.i.c.

²⁰⁸ Cfr. can. 1169 §3 c.i.c.

il diacono può ricevere dal Vescovo il mandato per "una partecipazione nell'esercizio della cura pastorale di una parrocchia", che reggerà in conformità ai compiti cui lo abilita l'ordine ricevuto, essendo demandate ad un sacerdote "moderatore della cura pastorale" della parrocchia la potestà e le facoltà del parroco (cfr. can. 517, §2)²⁰⁹.

Ai diaconi permanenti, che sono chierici a tutti gli effetti, sono estese le norme che il codice detta in relazione ai diritti e doveri dei ministri sacri. Peraltro, in alcuni casi, la peculiare condizione di vita in cui i diaconi possono trovarsi, in quanto ad esempio coniugati²¹⁰, ha suggerito al legislatore canonico di adottare parziali deroghe allo statuto giuridico comune.

II.1.2. Ebraismo

Lo studio storico dell'ebraismo consente di individuare due tipi di guida della comunità religiosa, che si sono affermati in periodi distinti, separati formalmente dalla distruzione del Tempio avvenuta nel 70 d.C.

Fino a tale momento, l'autorità era attribuita ai sacerdoti, i quali, in virtù della loro discendenza da Aronne della tribù di Levi²¹¹, erano chiamati a svolgere particolari compiti sul piano religioso: «Essi impartivano la benedizione di Aronne (Nm 6,23-27), istruivano il popolo (Ml 2,7), a turno presiedevano ai sacrifici nel Tempio di Gerusalemme, giudicavano delle malattie contagiose, ecc.»²¹². I sacerdoti, come tutti gli ebrei, erano tenuti a sposarsi anche se non era loro consentito sposare una donna separata o convertita. Il loro sostentamento proveniva dalla decima, che veniva pagata in natura.

²⁰⁹ D. MOGAVERO, *Il diaconato*, cit., pp. 375-376.

²¹⁰ Bisogna tener presente che non è previsto l'obbligo del celibato per i candidati al diaconato permanente, che siano già sposati. Tale obbligo sussiste, invece, per gli aspiranti al diaconato permanente che non siano coniugati. Il can. 1037 c.i.c. dispone in proposito: «Promovendus ad diaconatum permanentem qui non sit uxoratus, itemque promovendus ad presbyteratum, ad ordinem diaconatus ne admittantur, nisi ritu praescripto publice coram Deo et Ecclesia obligationem caelibatus assumpserit, aut vota perpetua in instituto religioso emisierint».

²¹¹ Anche se nell'ebraismo la carica sacerdotale era una carica ereditaria, col tempo essa cominciò ad essere maggiormente accessibile. «Durante il periodo salomonico per esempio, si è assistito ad una espansione del corpo sacerdotale, successivamente e progressivamente i Leviti hanno perso parte delle loro funzioni, tra le quali il potere sacrificale devoluto ai figli di Sadaq (E 244, 15) e il Gran Sacerdote, circondato di una simbologia regale, è emerso come la figura centrale del culto»: F. FREGOSI, *Islam, una religione senza clero?*, in *Daimon. Annuario di diritto comparato delle religioni*, 3 (2003), pp. 101-102.

²¹² S. BALIĆ, *Ufficio ecclesiastico*, in *Ebraismo, Cristianesimo, Islam. Dizionario comparato delle religioni monoteistiche*, Casale Monferrato, 1991, p. 624.

Un passaggio del Deuteronomio²¹³ precisava che alla funzione sacerdotale era connesso un potere di oracolo. I sacerdoti, detentori delle "sorti sacre" *Urim* e *Tummim*²¹⁴, erano autorizzati a consultare il Signore circa le questioni poste dai fedeli.

Al vertice della gerarchia si poneva il Sommo Sacerdote, che veniva unto con olio sacro: «Nel giorno dell'Espiazione solo il sommo sacerdote poteva accedere al Santo dei Santi nel Tempio e pronunciare là il Nome di Dio»²¹⁵.

In posizione subalterna rispetto ai sacerdoti, si trovavano i Leviti, i quali sempre in virtù della discendenza paterna erano chiamati a svolgere importanti funzioni per il compimento di rituali religiosi.

Con la distruzione del Tempio, invece, la funzione sacerdotale scomparve e cominciò ad affermarsi, attraverso un percorso graduale, l'autorità dei rabbini, che erano gli interpreti della Torà, l'insegnamento divino scritto (contenuto nel Pentateuco e negli altri libri della Bibbia ebraica) ed orale (contenuto nella Mishnà, nel Talmud ed in tutta la vasta letteratura rabbinica fino ai nostri giorni)²¹⁶. Lentamente il titolo di *rabbi*, che in ebraico significa "maestro", smise di essere meramente onorifico e cominciò a designare l'appartenenza ad una casta sociale, nella quale si entrava al termine di un percorso di formazione e con la ricezione di un'ordinazione²¹⁷.

Nel II e nel III secolo i rabbini si configuravano ancora come "dottori della legge" ma la loro autorità era cresciuta, perché essi erano divenuti di fatto un modello di vita per il popolo. Attraverso l'interpretazione e la concreta applicazione della legge, il

²¹³ «Dà a Levi i tuoi Tummim e i tuoi Urim all'uomo a te fedele, che hai messo alla prova a Massa, per cui hai litigato presso le acque di Meriba; a lui che dice del padre e della madre: Io non li ho visti; che non riconosce i suoi fratelli e ignora i suoi figli. Essi osservarono la tua parola e custodiscono la tua alleanza; insegnano i tuoi decreti a Giacobbe e la tua legge a Israele; pongono l'incenso sotto le tue narici e un sacrificio sul tuo altare»: Deuteronomio 33, 8-10.

²¹⁴ Si trattava di due dadi che riportavano la prima e l'ultima lettera dell'alfabeto ebraico; sotto il regno di Saul e poi di Davide essi servivano da oggetti di divinazione che permettevano di consultare il Signore. Poco a poco caduti in disuso furono in seguito inseriti nel pettorale del Grande Sacerdote e divennero il simbolo della magistratura di Dio sul popolo.

²¹⁵ S. BALIĆ, *Ufficio ecclesiastico*, cit., p. 624.

²¹⁶ Sulle fonti del diritto ebraico, cfr. A. M. RABELLO, *Introduzione al Diritto Ebraico: Fonti, Matrimonio e Divorzio, Bioetica*, Torino, 2002.

²¹⁷ Cfr. S. FERRARI, *Lo spirito*, cit., pp. 232-233: «A dire il vero il termine ordinazione (*semichà*) non è del tutto estraneo alla storia del rabbinato, la cui origine è fatta risalire all'ordinazione di Giosuè che, attraverso l'imposizione delle mani da parte di Mosè, riceve l'autorità divina di interpretare la legge. Ma non esiste continuità storica tra il rabbinato biblico e quello odierno, che è di origine medievale [...]. Già nel quindicesimo secolo l'ordinazione rabbinica era accostata ad un diploma rilasciato da un'università ed il fatto che i candidati al rabbinato potessero essere ordinati più volte da differenti maestri, in modo da accrescere la propria reputazione, indica la distanza che separa l'ordinazione rabbinica da quella regolata dal diritto canonico, che non è reiterabile».

rabbino appariva «come qualcosa che assomiglia a una torà incarnata»²¹⁸ e ciò comportava che egli venisse posto al vertice della società.

Generalmente, i rabbini esercitavano mestieri e professioni comuni, da cui traevano il necessario per vivere. Col tempo, però, essi cominciarono a ricevere un compenso dalla comunità per lo svolgimento della funzione rabbinica, che, a partire dal medio evo, comprendeva la predicazione, l'insegnamento, l'esercizio della giurisdizione e il compimento di pratiche religiose²¹⁹.

Essendo conoscitori della legge, i rabbini, con lo svolgimento delle loro funzioni, consentirono che gli ebrei mantenessero un'unità dopo la diaspora: «Per ogni ebreo l'intero corso della giornata (dalla mattina presto fino alla sera tardi), l'intero corso dell'anno (giorni feriali e di festa, il sabato), anzi l'intero corso della vita (nascita, circoncisione, pubertà, matrimonio, famiglia, morte e sepoltura) erano regolati, in ogni parte del mondo, dalle disposizioni della Mishnà e del Talmud. Uno stile di vita ben determinato con innumerevoli prescrizioni, regole, consuetudini vincolanti, che riguardavano ogni ambito possibile e immaginabile»²²⁰. La legge veniva vissuta, nel quadro della religiosità rabbinica, come un dono e la sua osservanza garantiva l'unione tra l'uomo e Dio. La concreta applicazione della legge era, pertanto, di fondamentale importanza²²¹ e correlativamente il compito precipuo dei rabbini consisteva nella funzione giurisdizionale all'interno delle comunità ebraiche.

Nonostante l'importanza assunta, il rabbino non fu mai considerato irremovibile²²², anzi questi svolgeva i suoi incarichi sempre per periodi di tempo determinati.

²¹⁸ H. KÜNG, *Ebraismo*, con traduzione di G. Moretto, Milano, 1993, p. 156.

²¹⁹ A.J. WOLF, *Rabbinate*, in *Enciclopedia delle religioni*, diretta da M. Eliade, Milano, 2003, p. 591: «I compiti dei rabbini nel Medioevo erano sostanzialmente gli stessi, anche se differenti nei particolari, di quelli del periodo talmudico. Il rabbino insegnava, giudicava, officiava ai matrimoni e ai funerali. Macellava gli animali secondo le regole rituali (una funzione in precedenza svolta dai laici sotto la supervisione rabbinica). Il rabbino faceva da scriba e spesso da segretario (redigeva i verbali delle riunioni comunitarie, poiché era il più esperto nelle lettere, sebbene non fosse mai l'unico a saper leggere e scrivere). Circoncideva i neonati e predicava almeno due volte l'anno; in certe comunità anche più di frequente. Talvolta era l'amministratore di società funerarie e di soccorso per i poveri. Una delle principali responsabilità dei rabbini era lo studio privato; capitava talvolta che un rabbino venisse licenziato perché la sua comunità riteneva che non studiava abbastanza».

²²⁰ H. KÜNG, *Ebraismo*, cit., pp. 170-171.

²²¹ Cfr. A.M. RABELLO, *Il Rabbinate centrale di Erez Israel*, in *Daimon. Annuario di diritto comparato delle religioni*, 3 (2003), p. 115: «Compito principale del Rabbino è indirizzare la propria comunità ed i singoli fedeli sulla strada della Torà. È da tener presente che questa strada richiede una soggezione completa al servizio divino, servizio che comprende praticamente ogni atto dell'ebreo, dagli atti del pensiero e del cuore [...], ad ogni attività della vita pratica, sia essa il commercio (che deve essere svolto con onestà e buona fede), il mangiare, la vita sessuale, lo scorrere del tempo, ecc.».

²²² «Il rabbino non fu mai considerato alla stregua di una prete e il suo incarico poteva, dunque, essere revocato [...]. Il rabbino era sempre ingaggiato per un periodo determinato. Poteva essere rinnovato

L'autorità del rabbino dipendeva molto dalle sue qualità personali e, in particolare, dal suo bagaglio culturale, così che l'accesso al rabbinato era condizionato dallo svolgimento di un ciclo di studi che, secondo la tradizione ebraica, si svolgevano presso le *Yeshivot*, scuole costituite attorno alla figura di un singolo maestro.

Era compito di quest'ultimo valutare le capacità ed i progressi del proprio allievo e decidere se questi era pronto a praticare la giustizia e ad insegnare: «Nel caso in cui la valutazione fosse stata positiva, il maestro avrebbe accordato al suo allievo quella che si era preso l'abitudine di chiamare *Semichà*, ordinazione o, ancora, *Heter* (o *Hatarat Hoorat*, vale a dire l'autorizzazione ad insegnare e ad applicare la legge»²²³.

La Rivoluzione Francese, facendo venir meno l'autonomia delle comunità ebraiche in Francia prima e nell'Europa cristiana poi, incise notevolmente anche sulle competenze rabbiniche²²⁴. L'autorità dei rabbini di fatto poté esercitarsi solo su coloro che l'avessero spontaneamente accettata; così che alla funzione giurisdizionale, che i rabbini avevano esercitato in modo esclusivo su determinate materie, come il divorzio, subentrò una funzione arbitrale, che veniva esercitata in concorrenza alla giurisdizione dei tribunali civili.

Lentamente, le scuole talmudiche chiusero e furono sostituite, a partire dalla prima metà dell'Ottocento, da Scuole teologiche, in cui venivano impartiti anche insegnamenti profani. La Scuola teologica, istituita a Parigi nel 1859, ad esempio, prevedeva un programma di studi in cui lo studio del Talmud occupava uno spazio molto ridotto.

Le modificazioni intervenute sulla formazione dei rabbini, in Europa occidentale, riflettevano la nuova condizione sociale in cui gli appartenenti a tale categoria si trovavano nel XIX secolo.

Le loro competenze, progressivamente ristrette dagli eventi storici, subirono, in alcuni casi, attacchi diretti dalle autorità civili. Il *Réglement délibéré dans l'assemblée générale des Juifs, tenue à Paris le 10 décembre 1806*, allegato al decreto imperiale emanato da Napoleone il 17 marzo 1808 determinò una ridefinizione dei ruoli e delle

nell'incarico ma, in ogni caso, la necessità di un esplicito rinnovo gli ricordava di non essere lui il padrone della comunità!»: S. SCHWARZFUCHS, *Formazione dei rabbini dopo la Rivoluzione Francese: una panoramica internazionale*, in *Daimon. Annuario di diritto comparato delle religioni*, 3 (2003), p. 140.

²²³ *Ibidem*, p. 141.

²²⁴ Per la storia del rabbinato si rinvia a: S. SCHWARZFUCHS, *A Concise History of the Rabbinate*, Oxford, 1993.

competenze dei rabbini, privati, per tale via, della funzione di amministrare la giustizia nelle loro comunità²²⁵.

L'emancipazione degli ebrei non consentì ai rabbini di riacquistare l'antica autorità.

Oggi il loro ruolo, che peraltro risente dell'organizzazione che le comunità ebraiche hanno realizzato nei diversi Paesi, può essere descritto in ordine alle competenze in cui si articola.

L'insegnamento e la predicazione costituiscono delle costanti della figura del rabbino, che continua ad esser scelto dalla comunità per la sua conoscenza della legge divina²²⁶. A tali funzioni fondamentali si aggiunge la competenza sulle pratiche religiose dei fedeli.

Il rabbino, ad esempio, è il supervisore dell'alimentazione rituale del giudaismo²²⁷. Egli assicura il rispetto delle leggi alimentari anche nelle scuole o negli istituti di detenzione.

Presenza ai riti religiosi più importanti, come la circoncisione o il bagno rituale, e si occupa dell'assistenza religiosa negli ospedali e nelle carceri.

Ci sono solo due cose che il rabbino non può fare da solo: le conversioni e i divorzi. In tali materie, la competenza è di organi collegiali, i tribunali rabbinici, composti da giudici rabbini che decidono secondo il diritto ebraico.

In ordine alle cerimonie religiose, i rabbini hanno competenza sulla celebrazione dei matrimoni e sui funerali.

²²⁵ Tale regolamento stabiliva, al n. 21: «Le funzioni dei rabbini sono: 1° insegnare la religione; 2° insegnare la dottrina contenuta nelle decisioni del Gran Sinedrio; 3° ricordare in ogni circostanza la necessità di obbedire alle leggi, in particolare quelle rivolte alla difesa della patria e preoccuparsi di tale esortazione soprattutto in occasione della chiamata annuale alla leva, a cominciare dal primo appello dell'autorità fino alla completa esecuzione di tutti gli adempimenti richiesti dalla legge; 4° far considerare agli Israeliti il servizio militare come un dovere sacro, avvertendoli che durante il periodo di leva la legge ebraica li dispensa dalle osservanze inconciliabili con le esigenze del servizio; 5° predicare nelle sinagoghe e recitare le preghiere pubbliche per l'Imperatore e la famiglia imperiale; 6° celebrare i matrimoni e pronunciare i divorzi, beninteso previa esibizione da parte dei nubendi dell'atto civile di matrimonio o di divorzio». Il testo del regolamento citato è rinvenibile in S. SCHWARZFUCHS, *Formazione*, cit., p. 144.

²²⁶ Cfr. B. PAPERON, *Le rabbine*, in *Revue de droit canonique*, 47 (1997), II, p. 293.

²²⁷ Nella Torà sono contenute numerose regole riguardanti i cibi che un ebreo può mangiare ed il modo della loro preparazione. Parte di tali regole sono di origine biblica, parte appartengono alla legge orale e si trovano nei testi giuridici più antichi, fino ai *responsa* delle autorità rabbiniche moderne. Sull'argomento, cfr. A.M. RABELLO, *Il Rabbinate centrale*, cit., p. 126; R. DI SEGNI, *Guida alle regole alimentari ebraiche*, Roma, 1986; B. PAPERON, *Le rabbine*, cit., p. 294: «Ainsi le rabbin supervise ce qui a trait à l'alimentation rituelle du Judaïsme (*casherout*): il contrôle le bon déroulement de l'abattage rituel des bêtes (*chehita*), et pour cela se rend de temps en temps aux abattoirs. Il assure le contrôle et le maintien de ces règles alimentaires dans les restaurants *casher* de la ville».

Nei suoi contorni generali, la funzione rabbinica include, dunque, diverse competenze. Può accadere, però, che esse siano attribuite distintamente a soggetti diversi, con funzioni specifiche e settoriali.

Si distinguono, allora, diverse figure, che costituiscono una sorta di parcellizzazione delle funzioni rabbiniche: lo *scriba*, abile nella trascrizione dei documenti religiosi e nella valutazione della conformità agli originali; il *circoncisore*, che è colui che può eseguire, in luogo del rabbino, materialmente la circoncisione; il *sacrificatore rituale*, che è esperto nella macellazione rituale del bestiame, ai fini dell'alimentazione degli ebrei; l'*hazan*, che è l'assistente del rabbino nella sinagoga e lo aiuta nelle cerimonie religiose; il *guardiano rituale*, che ha la funzione di sorvegliare sul rispetto delle norme concernenti l'alimentazione rituale.

Tra i rabbini che operano in un determinato luogo esiste una gerarchizzazione: il rabbino che ha la responsabilità della comunità è il "rabbino capo".

Lo Statuto dell'Unione delle Comunità ebraiche italiane, approvato nel 1987 e revisionato nel 1990, prevede all'art. 29, n. 1: «Il rabbino capo esercita le funzioni di magistero, di giurisdizione e di direzione del culto che gli competono secondo la legge e la tradizione ebraiche. Egli interviene alle sedute del consiglio e della giunta con voto consultivo e deve dare il suo parere su tutte le questioni relative al rito, al culto ed alla istruzione ebraica».

II.1.3. Islam

Spesso si dice che non esiste un unico Islam²²⁸ ma tanti quanti sono i contesti di luogo e di tempo in cui esso si è sviluppato²²⁹. La varietà delle manifestazioni, però, non dovrebbe far dimenticare che la religione islamica si basa su una serie di elementi comuni a tutti i musulmani, i quali asseriscono di appartenere ad una sola *umma*²³⁰.

²²⁸ Cfr. M. TEDESCHI, *Confessioni religiose/VIII) Islam*, in *Enciclopedia giuridica*, volume aggiornamento XI, Roma, 2003, p. 1: «Pensare all'Islam come a una confessione religiosa è estremamente limitativo poiché è una civiltà, rispetto alla quale l'aspetto religioso appare come il più importante, poiché condiziona la società civile, la condizione di vita, i valori fondamentali, i rapporti tra le istituzioni».

²²⁹ Cfr. R. ALUFFI BECK-PECCOZ, *Islam: unità e pluralità*, in *Musulmani in Italia*, cit., p. 55: «La fondamentale vocazione all'unità dell'Islam non ha tuttavia impedito lo sviluppo di una notevole varietà di sensibilità, di modelli culturali e di pratiche popolari, di strutture e di istituzioni che caratterizzano la diverse società musulmane».

²³⁰ Cfr. P.D. GAFFNEY, *Il sermone del profeta. La predicazione islamica nell'Egitto moderno*, in *Daimon. Annuario di diritto comparato delle religioni*, 3 (2003), p. 33.

D'altronde, come è stato correttamente osservato, la realtà sociale di ogni religione comprende un numero di tradizioni che sono in qualche misura in conflitto²³¹.

Il problema della guida della comunità religiosa può assumere, quindi, diverse sfaccettature, a seconda del contesto di osservazione, ma vi sono comunque elementi che appartengono alla tradizione comune e che consentono di affrontare il discorso in modo più generale.

La dottrina dell'Islam proclama di essere una religione senza clero²³². Tale postulato viene sostenuto sulla base dell'organizzazione reticolare della comunità islamica, diretta espressione della concezione che tutti i fedeli sono equidistanti da Dio e che non vi sono persone che abbiano, rispetto alle altre, ruoli di mediazione liturgica o particolari competenze nei sacrifici rituali: «Se della funzione sacerdotale si considera l'aspetto puramente divinatorio, è chiaro che, almeno per l'islam classico, non si trova un corpo di operatori religiosi appositamente incaricato: il sacerdote, sotto questa accezione, non esiste nell'islam!»²³³.

L'inesistenza di soggetti investiti di funzioni di guida spirituale e religiosa, in virtù di una distinzione ontologica rispetto agli altri fedeli, non deve far pensare, però, che non vi siano autorità religiose anche nell'islam.

Intanto, in riferimento alla tradizione sciita, è possibile individuare un'organizzazione gerarchica della guida spirituale della comunità. La dottrina dell'imamato costituisce, infatti, uno dei tratti caratteristici del credo sciita, secondo il quale alcuni uomini, in quanto successori di Muhammad, si trovano in un rapporto di intimità e di amicizia con Dio, che ne fa i depositari della scienza divina e gli interpreti infallibili del Corano: «Contrariamente alla dottrina sunnita, quella sciita riconosce cioè che alcuni uomini concentrino in sé una certa autorità spirituale e che svolgano una funzione di mediazione redentrice tra i fedeli e Dio»²³⁴.

²³¹ D.D. LAITIN, *Hegemony and Culture: Politics and Religious Change among the Yoruba*, Chicago, 1986, p. 24.

²³² Cfr. M. TEDESCHI, *Confessioni religiose/VIII)Islam*, cit., p. 1: «Non siamo di fronte a una confessione gerarchicamente strutturata, con un clero, cioè un ceto di ecclesiastici diverso dai laici, ma a una realtà maggiormente immedesimata alla società civile».

²³³ F. FREGOSI, *Islam*, cit., p. 104. Cfr. anche A.A.W. VINCENZO, *Islam, l'altra civiltà*, Milano, 2001, p. 38: «Nella prospettiva islamica il rito non consiste nell'affidarsi passivamente a un officiante, anche perché nell'Islam non esiste clero, né sacerdozio. La corrispondenza tra l'azione esteriore e l'orientazione interiore si manifesta nella coincidenza tra atto e volontà, tra pensiero e azione».

²³⁴ R. ALUFFI BECK-PECOZZ, *Islam*, cit., p. 57. Secondo la dottrina sciita il profeta Muhammad dopo ventitré anni di predicazione designa per ordine divino quale proprio successore e "guida (*imâm*) infallibile" della comunità il genero e cugino 'Alî, i cui seguaci saranno definiti "*shi'a* di 'Alî". Gli sciiti fondano questo principio di fede su alcuni *hadîth* e sulla convinzione che dopo la morte del Profeta

Lo sciismo riconosce una serie di dodici *imam*, di cui l'ultimo è scomparso nell'874²³⁵. La sua presenza occulta²³⁶, secondo il credo sciita, ispira l'interpretazione corretta della legge sacra. I soggetti che vi si dedicano, i *mugtahid*, sono posti al vertice di una complessa gerarchia che, pur non potendo essere assimilata al clero cattolico, costituisce tuttavia una struttura religiosa di estremo rilievo sociale.

Comunque, anche al di fuori della tradizione sciita, una corretta osservazione della realtà islamica, sia nel contesto musulmano che nei Paesi di immigrazione, consente di riscontrare la presenza di diverse categorie di operatori confessionali, con competenze specifiche in ordine alla diffusione e alla tutela del messaggio religioso e della Legge sacra.

I soggetti, che, in vario modo, concorrono all'esercizio dell'autorità religiosa, trovano la loro legittimazione nel possesso di un "sapere" peculiare in materia religiosa: «L'autorità religiosa è legata a varie definizioni di sapere. Per questa ragione il modo in cui l'islam è appreso, il modo in cui esso è rivelato attraverso funzioni sociali quali l'insegnare, il consigliare, l'interpretare e, naturalmente, il predicare sono tutti argomenti rilevanti. Perché, infatti, il sapere sia socialmente efficace, deve essere convertito nell'autorità e perché l'autorità possa stabilirsi deve essere costruita come sapere»²³⁷.

l'Islam e la comunità islamica necessitano di una guida certa. Secondo la dottrina sciita tale guida appartiene alla Famiglia del Profeta (*Ahlu'l-Bayt*) e gli *imâm* della famiglia, prescelti da Dio, sono stati pubblicamente designati dal Profeta per rivelazione divina: cfr. il sito internet <http://www.shia-islam.org>, p. 4 (4 aprile 2005).

²³⁵ Secondo gli sciiti 'Alî, prescelto da Dio quale successore di Muhammad e primo *imâm* della comunità, possedeva al massimo grado l'autorità scientifica e la dignità spirituale e morale necessarie alla divulgazione degli insegnamenti islamici e alla guida dell'Islam del suo tempo. Dopo 'Alî, undici dei suoi discendenti sono designati come "*imâm* infallibili", secondo l'ordine che segue: Hasan, Husayn, 'Alî Zayn al-'Âbidîn (figlio di Husayn: †715), Muhammad al-Bâqir (figlio di 'Alî Zayn al-'Âbidîn: 688-732), Ja'far al-Sâdiq (figlio di Muhammad al-Bâqir: 700-765), Musâ al-Kâzim (figlio di Ja'far al-Sâdiq: 745-799), 'Alî al-Ridâ (figlio di Musâ al-Kâzim: c. 765-818), Muhammad al-Jawâd (figlio di 'Alî al-Ridâ: 808-835), 'Alî al-Hâdi (figlio di Muhammad al-Jawâd: 827-868), al-Hasan al-'Askari (figlio di 'Alî al-Hâdi: 844-874) e Muhammad al-Mahdi al-Muntazar (nato nell'868, secondo gli sciiti in "occultazione" – *ghayba* – dall'anno 874): per notizie generali sullo sciismo, cfr. B. SCARCIA AMORETTI, *Sciiti nel mondo*, Roma, 1994.

²³⁶ L'undicesimo *imâm*, al-Hasan al-'Askari, muore nell'anno 874. Il figlioletto Muhammad, soprannominato Mahdi nel senso di "guida", è designato alla successione ma è presto vittima come i suoi predecessori dell'inimicizia degli Abbasidi. "Scompare" a sei anni nell'anno 260 dell'Egira (873/874 d.C.): secondo gli sciiti si "occulta" per non rimanere ucciso. Inizia così un periodo di settant'anni che gli sciiti chiamano "occultamento minore", durante il quale – sempre secondo gli sciiti – quattro "vicari" possono mantenere il contatto diretto con il dodicesimo *imâm* per sottoporli i quesiti e i problemi della comunità. Nell'anno 329 dell'Egira (940/941 d.C.), in concomitanza con la morte del quarto "vicario", ha inizio il cosiddetto "occultamento maggiore", che per gli sciiti perdura ancora oggi. Secondo il credo sciita il Mahdi è vivo per volontà di Dio, ma si nasconde agli occhi dell'umanità. Egli guida in maniera occulta la comunità dei musulmani ed è l'ultimo uomo prescelto da Dio (*baqiyyato'llâh*) e "segno" (*hojjat*) di Dio per gli uomini di ogni tempo.

²³⁷ P.D. GAFFNEY, *Il sermone*, cit., p. 40.

Peraltro, le categorie di sapienti si diversificano in ragione del tipo di conoscenza di cui sono portatori: «In arabo la scienza, o piuttosto la sapienza, è indicata con i termini *'ilm* e *ma'rifa*. Anche se i due termini sono ritenuti dai lessicografi sostanzialmente sinonimi, in realtà le loro sfumature di significato lasciano trasparire i caratteri fondamentali della sapienza. Il verbo *'alima* da cui *'ilm* deriva, è usato nel Corano generalmente con il significato di “conoscere”, “apprendere” e “insegnare”. La sapienza, nel senso di *'ilm*, è quindi la conoscenza che deriva dall'apprendimento, in primo luogo da quello delle scienze religiose. Fin dai primi tempi, invece, il termine *ma'rifa* veniva impiegato per indicare la conoscenza che deriva dall'intuizione e dallo svelamento spirituale, *kashf*»²³⁸.

A forme di sapere intuitivo ed esoterico è collegata la figura del *waliyy*, considerato il portatore del soprannaturale tra gli uomini²³⁹, poiché dotato di «conoscenza che deriva da illuminazione o conoscenza degli scopi nascosti di Dio, del *batin* che giace dietro il mondo evidente di *zahir*»²⁴⁰. Tale categoria offre una preziosa testimonianza per i fedeli islamici, il cui percorso di perfezionamento spirituale, naturalmente orientato alla conoscenza di Dio, passa attraverso il mistero della morte iniziatica, che consente all'uomo di avere percezione dell'invisibile²⁴¹.

L'esigenza di travalicare le possibilità umane per giungere alla realizzazione della conoscenza implica un percorso iniziatico che si svolge sotto la guida di un maestro, *shaykh*, attorno al quale si radunano comunità di fedeli legati da vincoli di fratellanza spirituale²⁴².

Diversamente dalla sapienza di tipo intuitivo e misterico, che contraddistingue la figura del *waliyy*, la sapienza degli *ulama* deriva dallo studio e dalla conoscenza approfondita dei versetti rivelati e dei corrispondenti testi giuridici. Il termine *ulama*, plurale, designa, infatti, la comunità degli uomini eruditi.

²³⁸ A.A.W. VINCENZO, *Islam*, cit., p. 194.

²³⁹ Cfr. P.D. GAFFNEY, *Il sermone*, cit., p. 43.

²⁴⁰ M.D. GILSENAN, *Some Factors in the Decline of the Sufi Orders in Modern Egypt*, in *The Muslim World*, 57 (1967), p. 11.

²⁴¹ Cfr. A.A.W. VINCENZO, *Islam*, cit., p. 195: «La conoscenza di Dio non si raggiunge quindi sul piano orizzontale delle facoltà propriamente umane, ma su quello verticale, spirituale e intellettuale, della natura “divina” alla quale l'uomo partecipa, in virtù di quella “forma” o “immagine” di Dio nella quale è stato creato».

²⁴² Cfr. *Ibidem*, p. 212: «In una religione senza clero come l'Islam, l'unica gerarchia effettiva è quella che si manifesta all'interno delle confraternite e che esprime in maniera formale e funzionale la gerarchia spirituale che è il riflesso nell'ambito umano delle gerarchie degli angeli e dei mondi informali. La gerarchia iniziatica rappresenta così il vero punto di contatto tra macrocosmo dell'Universo e microcosmo umano e tramite essa i diversi mondi permangono in contatto tra loro senza che si crei una “frattura” all'interno del *continuum* della manifestazione».

In quanto specialisti del Corano, della Sunna e della *Shari'a*, i soggetti appartenenti alla categoria degli *ulama*, sono destinati generalmente a compiti importanti nella società civile. Nei Paesi musulmani²⁴³, essi sono spesso inglobati nell'amministrazione civile, con precise competenze in materia di statuto personale, ove persiste l'impronta del diritto islamico²⁴⁴. In tale categoria è compreso anche il *faqih*, un giurista esperto nella giurisprudenza sciaraitica²⁴⁵.

A forme di sapere pratico è invece ispirata la figura del *mugahid*, una sorta di predicatore militante del credo religioso²⁴⁶. La teologia di cui questi è esperto è quella che si basa sulla realtà terrena e spesso il *mugahid*, che è orientato verso risultati visibili, è uno studioso di scienze applicate, come la medicina e l'ingegneria²⁴⁷.

Le diverse categorie di sapienti, presenti nell'organizzazione islamica, possono assumere il ruolo di *imam*, che letteralmente significa "leader" o "colui che sta in piedi davanti".

L'*imam* è colui che guida la preghiera del venerdì e «non deve essere inteso come un sacerdote investito di una funzione che solo lui può svolgere, ma semplicemente come un musulmano che possieda le qualificazioni per condurre la preghiera comunitaria e per pronunciare un discorso la cui natura sia adeguata alla sacralità della circostanza»²⁴⁸. Tale funzione può essere stabile o solo occasionale, poiché nella concezione islamica, ogni musulmano che ne sia capace può guidare la preghiera²⁴⁹.

²⁴³ Cfr. M. TEDESCHI, *Confessioni religiose/VIII)Islam*, cit., p. 3: «Quasi tutte le Costituzioni degli Stati musulmani, eccetto il Libano e la Siria, affermano che l'Islam è la religione di Stato e che la *shari'a* è la legge islamica. Le moschee e gli *imam*, ad esempio, sono sovvenzionati dai vari Stati e ciò crea un diretto rapporto tra religione e Stati. D'altra parte, la *shari'a* è espressione della volontà divina e costituisce il presupposto insopprimibile di ogni altra legge».

²⁴⁴ Cfr. A. PACINI, *L'islam in Italia*, in *Rassegna di teologia*, 42 (2001), 6, p. 810: «Poiché tradizionalmente nell'islam la sfera prettamente religiosa e la sfera temporale sono strettamente unite e si legittimano reciprocamente, in concreto, è l'autorità politica, religiosamente legittimata, a controllare e gestire tutto l'apparato religioso».

²⁴⁵ Cfr. A.A.W. VINCENZO, *Islam*, cit., p. 79, ove si rileva che il giurista, *faqih* è l'esperto del *fiqh* inteso in senso corrente, cioè come «conoscenza delle qualificazioni giuridiche relative alle azioni corporali, in ciò che concerne personalmente i credenti in quanto individui e in ciò che li riguarda collettivamente, sia in fatto di pratiche culturali, sia di comportamenti e di altre azioni esteriori».

²⁴⁶ Cfr. *Ibidem*, pp. 289-290, che sottolinea come il *jihad* debba essere inteso come un combattimento spirituale che permette la comprensione della corrispondenza tra l'ordine esteriore e l'ordine interiore.

²⁴⁷ Cfr. P.D. GAFFNEY, *Il sermone*, cit., p. 50: «Implicita nell'attitudine del *mugahid* e nelle sue giustificazioni è l'idea che la conoscenza pratica che conduce alla vittoria sia superiore a quella teoretica; cioè, la conoscenza teologica si deve provare in azione. La sua conoscenza non deriva dalla sottomissione a un santo né dalla conoscenza profonda dei testi antichi ma dalla capacità di auto-legittimarsi controllando efficacemente o manipolando il mondo naturale e sociale».

²⁴⁸ A.A.W. VINCENZO, *Islam*, cit., p. 49.

²⁴⁹ Cfr. *Imam*, in *Shorter Encyclopedia of Islam*, Leiden-London, 1962, p. 165: «Any respectable Muslim, sufficiently versed in the technique of the salat, can act as an imam. If no previous arrangements are made, the honour of leading is offered to the most learned or important member of the assembly».

Generalmente, però, l'*imam* non è solo il predicatore ma anche colui che assume i compiti di gestione e di rappresentanza di una moschea: «Normalmente laddove esiste una moschea vi è un *imam* che è nominato a svolgere stabilmente le sue funzioni: ma le modalità con cui viene effettuata la nomina variano da luogo a luogo e la scelta dell'*imam* può spettare ad autorità secolari o religiose, ad un individuo o ad una comunità»²⁵⁰. Nel caso in cui l'*imam* assume anche ruoli di rappresentanza è tenuto ad avere determinati requisiti. I più importanti sono: «1. la religiosità personale; 2. il buon nome; 3. solide conoscenze religiose; 4. prestigio sociale; 5. buona condizione fisica [...]; 6. una voce gradevole che gli renda possibile recitare armoniosamente il Corano»²⁵¹.

L'analisi delle posizioni soggettive differenziate nella comunità islamica consente di rilevare che anche nella corrente sunnita sono presenti autorità religiose. L'autorità, però, non si basa su distinzioni ontologiche tra i fedeli o su un ruolo intercessorio svolto dalle guide della preghiera, bensì su peculiari forme di "sapere" religioso.

Il decentramento dei luoghi dell'autorità nell'islam esercita indubbiamente un influsso significativo sulla difficoltà che le comunità islamiche hanno, nei Paesi di immigrazione, di esprimere una rappresentanza unitaria che possa fungere da interlocutore con le istituzioni civili²⁵². Peraltro, l'assenza di una struttura gerarchica non necessariamente impedisce l'instaurazione di rapporti dotati di stabilità ed organicità con gli Stati, come dimostra l'esperienza ebraica: «Anche in questo caso, quindi, è possibile che differenze apparentemente strutturali siano riconducibili a discrasie temporali ed alla necessità di adeguati tempi di sedimentazione, nello spazio europeo, dell'immigrazione islamica»²⁵³.

²⁵⁰ S. FERRARI, *Lo spirito*, cit., p. 229.

²⁵¹ S. BALIĆ, *Ufficio ecclesiastico*, cit., p. 629.

²⁵² Cfr. M. TEDESCHI, *Confessioni religiose/VIII)Islam*, cit., p. 6, il quale evidenzia che le difficoltà relative all'organizzazione interna delle comunità islamiche presenti in Europa, prive di un clero o di un ente esponenziale, hanno influito in modo determinante, in Italia, sulla possibilità di attivare le dinamiche della bilateralità, ai sensi dell'art. 8, comma 3, Cost., in riferimento alla confessione islamica. Allo stato, infatti, sono stati presentati tre diversi progetti di intesa dalla CO.RE.IS, Comunità Religiosa Islamica Italiana dall'AMI, Associazione Musulmani Italiani, e dall'UCOII, Comunità ed Organizzazioni Islamiche in Italia.

²⁵³ S. FERRARI, *Lo spirito*, cit., p. 238. In relazione alle diverse possibilità di supplire all'assenza di un ceto stabile di persone addette al culto in senso tecnico, cfr. M. TEDESCHI, *Verso un'intesa tra la Repubblica italiana e la Comunità islamica in Italia?*, in IDEM, *Scritti di diritto ecclesiastico*, Milano, 2000, p. 225, il quale fa riferimento alle cosiddette "guide del culto".

II.2. L'impossibilità di individuare delle "mansioni tipiche" del ministro di culto

L'analisi comparata dei diritti religiosi in materia di ministri di culto consente di rilevare che non esistono tratti comuni ricorrenti tra le varie figure di operatori confessionali.

Infatti, pur muovendo dalle sole religioni monoteiste, non è dato rintracciare una figura di ministro del sacro o autorità religiosa, che possa essere assunta dallo Stato come termine di riferimento per attribuire alla categoria normativa dei ministri di culto dei contenuti tipici.

Le differenze tra le varie tipologie di funzionari confessionali sono notevoli e dovute a diverse motivazioni.

Le connotazioni della *leadership* religiosa sono, in primo luogo, il riflesso della legittimazione divina o umana dell'autorità. Nel primo caso, che si realizza nella Chiesa cattolica, il soggetto assume compiti di guida della comunità dei fedeli in virtù dell'investitura divina. L'acquisto della *potestas*, nella concezione cattolica, avviene con la ricezione del sacramento dell'ordine²⁵⁴, che determina l'impressione in chi lo riceve di un carattere indelebile²⁵⁵, atto a differenziare, sul piano ontologico, i ministri sacri o chierici dal resto dei fedeli²⁵⁶.

I soggetti ordinati sono destinati a svolgere peculiari funzioni per l'adempimento della missione della Chiesa proprio in ragione della loro "conformazione a Cristo". L'eventuale cessazione del ministero o l'abbandono della vita ecclesiastica non possono comportare la perdita del carattere acquisito col sacramento e determinano solo una modificazione dello statuto giuridico del soggetto²⁵⁷.

Diversamente, nell'ebraismo e nell'islamismo, i soggetti, che sono destinati a compiti di guida della comunità religiosa, non sono designati dall'alto ma derivano la

²⁵⁴ Cfr. S. FERRARI, *Lo spirito*, cit., p. 236: «La trasmissione di un potere è centrale nella nozione di ordinazione canonica ed il can. 129 connette la capacità di esercitare la potestà di governo nella Chiesa con la ricezione del sacramento dell'ordine: benché meno rigidamente di quanto possa apparire, è un fatto che il potere di governo è riservato, nella Chiesa cattolica, alle persone ordinate».

²⁵⁵ La formula *tu es sacerdos in aeternum* esprime bene l'irreversibilità degli effetti conseguenti dall'ordinazione: cfr. G. FELICIANI, *Il popolo di Dio*, Bologna, 1991, p. 51.

²⁵⁶ La *Lumen Gentium*, n. 10b, chiarisce che tra sacerdozio comune e ministeriale vi è una differenza essenziale e non solo di grado, per quanto vi sia un'ordinazione reciproca dei due tipi di sacerdozio. La distinzione emerge vigorosa dal can. 1008 c.i.c.

²⁵⁷ Lo stato clericale presuppone la sacra ordinazione ma non si confonde con essa, così che, anche se il carattere conferito dal sacramento dell'ordine non potrà mai essere cancellato o dispensato, una volta che sia stato validamente ricevuto, è possibile un'eventuale perdita dello stato clericale, inteso come insieme di diritti e doveri conseguenti alla ricezione del sacramento dell'ordine. Sul punto cfr. J.E. HORTA ESPINOZA, *Perseveranza e misericordia*, cit., p. 159 ss.

legittimazione per l'esercizio delle loro funzioni dalla peculiare conoscenza, che mostrano di possedere, della legge sacra.

Sia i rabbini che il frastagliato personale religioso dell'islam sono, infatti, investiti dei rispettivi ruoli per le competenze dimostrate sul piano del "sapere"²⁵⁸.

L'accesso al rabbinato è legato ad un percorso di formazione specifico, al termine del quale si viene autorizzati all'insegnamento. In passato, era prevista un'ordinazione, la *semichà*, ma essa non presenta elementi di analogia con l'ordinazione del diritto canonico.

Peraltro, la regola secondo la quale è la competenza nella conoscenza del diritto divino a consentire l'acquisto di compiti di guida subisce varie deroghe.

In primo luogo, occorre rilevare che, nell'ebraismo antico, prima della distruzione del Tempio del 70 d.C., le funzioni di guida della comunità erano assunte da una classe di sacerdoti, sulla base della loro discendenza e non per le competenze possedute.

In riferimento all'islam, invece, si deve sottolineare che, non solo la tradizione sciita legittima l'autorità religiosa in base a fattori che prescindono dalla "cultura sacra", ma che, anche nel credo sunnita, il "sapere", che abilita alla predicazione, non è sempre il frutto di una conoscenza acquisita nel tempo, come nella figura del *waliyy*, e non sempre esso è legato a competenze particolari nella legge sacra: nella categoria dei c.d. "predicatori guerrieri", ad esempio, risulta piuttosto connesso alla perizia nell'applicazione di tecniche scientifiche²⁵⁹.

Le funzioni svolte dalle autorità religiose sono poi condizionate dal tipo di organizzazione proprio della confessione cui si riferiscono. Infatti, mentre nelle strutture gerarchiche l'autorità religiosa è fornita di poteri di guida spirituale e sociale dei fedeli, che si estrinsecano nella cura d'anime e nell'esercizio del potere di giurisdizione, nelle organizzazioni reticolari, come l'ebraismo e l'islam, le autorità religiose non hanno competenze dirette nella gestione del "potere di governo" della comunità.

²⁵⁸ Per l'islam, cfr. P.D. GAFFNEY, *Il sermone del profeta*, cit., p. 40. Per l'ebraismo, cfr. S. SCHWARZFUCHS, *Formazione*, cit., p. 140.

²⁵⁹ Cfr. P.D. GAFFNEY, *Il sermone del profeta*, cit., p. 50: «Implicita nell'attitudine del *mugahid* e nelle sue giustificazioni è l'idea che la conoscenza pratica che conduce alla vittoria sia superiore a quella teoretica; cioè la conoscenza teologica si deve provare in azione. La sua conoscenza non deriva dalla sottomissione ad un santo né dalla conoscenza profonda di testi antichi ma dalla capacità di auto-legittimarsi controllando efficacemente o manipolando il mondo naturale e sociale. Il *mugahid*, dunque, è orientato principalmente verso risultati visibili; scienze come la tecnologia rappresentano spesso il modello e l'obiettivo del suo apprendere».

Per quanto concerne gli ebrei, in realtà, il discorso sarebbe complesso, poiché i rabbini nel medio evo avevano competenze molto ampie che non si risolvevano certo nell'insegnamento.

L'evoluzione storica della categoria ha comportato un duplice effetto: da un lato, i rabbini hanno perso gran parte dei loro poteri e hanno visto, anche per l'influenza del potere civile, notevolmente ridimensionate le loro mansioni; dall'altro, la necessità di creare collegamenti con le istituzioni civili ha indotto ad una sorta di gerarchizzazione tra le classi di rabbino, che trova la sua espressione paradigmatica nella figura del c.d. "rabbino capo".

In riferimento alle varie categorie di gestori del sacro dell'islam, il rapporto tra competenze in senso lato "spirituali" e di governo si diversifica a seconda dei Paesi in cui il credo musulmano si è sviluppato. Nei territori musulmani, infatti, il concetto di *umma* viene descritto anche in ragione della vicinanza, se non della promiscuità, tra autorità civili e religiose²⁶⁰.

Nei Paesi di immigrazione, invece, le guide religiose dell'islamismo non hanno canali istituzionali preferenziali dove far valere la loro autorità e, anzi, la laicità di principio di molti ordinamenti, con cui i musulmani si trovano a confrontarsi, costituisce, non di rado, un ostacolo all'affermazione sociale per le autorità religiose islamiche.

Altre differenze in tema di guida della comunità religiosa potrebbero essere rilevate in ragione del legame tra i credi presi in considerazione e la cultura rituale del sacrificio: «Nelle religioni che comunque conservano o, come i nuovi movimenti religiosi, adottano la cultura del sacrificio è quindi il sacerdote, il ministro del culto, ad emergere come autorità in ragione della funzione profetica dell'azione sacra [...]. Nelle religioni prive della cultura del sacrificio, invece, è prevalente l'autorità funzionale del saggio, l'altra grande categoria - insieme a quella del profeta - in cui s'iscrive l'aristocrazia di ogni sistema sociale religioso»²⁶¹.

Le diversità esistenti tra le varie categorie di operatori confessionali sono destinate poi ad accentuarsi, se si allarga l'orizzonte alle altre confessioni di origine cristiana o ai nuovi movimenti religiosi.

²⁶⁰ Cfr. M. TEDESCHI, *Cristianesimo e Islam*, cit., p. 210, che pone in rilievo l'intima connessione tra politica e religione in alcuni Paesi musulmani.

²⁶¹ N. COLAIANNI, *Introduzione*, cit., p. 10.

Nel primo caso, si può rintracciare la presenza di soggetti abilitati a compiti ministeriali che non si sostanziano né in funzioni propriamente pastorali, né di tipo giurisdizionale. È il caso, ad esempio, delle Chiese Avventiste o delle Chiese Valdesi, in cui si rintraccia la presenza di operatori, impegnati a tempo pieno nello svolgimento di servizi confessionali, che, però, non si configurano come attività pastorali o di governo²⁶².

Nel secondo caso, nel variegato e magmatico fiorire di nuovi movimenti religiosi, alcuni dei quali si propongono come fine non la vita ultraterrena ma il benessere temporale per i propri adepti, si rileva la presenza di soggetti, le cui competenze, che non comprendono il compimento di atti di culto in senso tecnico, spaziano tra la psicologia, l'esoterismo, l'occultismo e l'astrologia²⁶³.

Un panorama tanto ampio impedisce allora di trovare un comune denominatore, che consenta una determinazione "astratta" del ministro di culto, la cui nozione deve essere necessariamente aperta ed atta ad includere al suo interno categorie diverse.

Allo stato, pertanto, appare opportuno che i problemi di identificazione dei ministri di culto vengano risolti attraverso un contatto con il gruppo confessionale, che può essere realizzato anche attraverso il ricorso agli strumenti di collegamento interordinamentale, mutuati dal diritto internazionale privato.

²⁶² Cfr. T. RIMOLDI, *I ministri di culto nella Chiesa avventista e nella Chiesa valdese*, in *Daimon. Annuario di diritto comparato delle religioni*, 3 (2003), pp. 178-179, il quale pone in rilievo che, ad esempio, nelle strutture proprie della Chiesa avventista «oltre a ministri di culto, prestano la loro opera anche i "missionari" avventisti. I "missionari" pertanto si configurano come una categoria particolare degli "operai" avventisti non direttamente impegnata nel ministero pastorale, perciò non avente cura d'anime, ma comunque impegnata a tempo pieno nell'adempimento del mandato evangelico, come ad esempio coloro che si occupano dell'insegnamento nelle scuole e nelle università avventiste di ogni ordine a grado, dell'amministrazione dei beni ecclesiastici o della direzione di un dipartimento a livello nazionale o internazionale».

²⁶³ Un esempio si può trarre dalla nota, anche per le vicissitudini penali, Chiesa di Scientology, la quale, fondata negli USA nel 1954 ad opera dei seguaci di L.R. Hubbard, è dedicata, come dice il nome, alla "scientologia", considerata come scienza della conoscenza, studio volto a consentire la «padronanza dello Spirito, in relazione a se stesso, agli universi e alle altre forme di vita»: F. FINOCCHIARO, *Scientology nell'ordinamento italiano*, in *Il diritto ecclesiastico*, 106 (1995), I, pp. 604-605. Le pratiche poste in essere dagli operatori di Scientology, miranti in astratto a consentire all'uomo il potenziamento e la razionalizzazione del proprio sé, e non di rado tacciate di illiceità sul piano penale, sono state spesso assimilate a sedute psicoanalitiche. In proposito, cfr. G. FILORAMO, *I nuovi movimenti religiosi. Metamorfosi del sacro*, Bari, 1986, p. 102.

II.3. Il necessario collegamento tra ordinamenti confessionali e ordinamento statale

Nei casi in cui lo Stato riconosce agli effetti civili l'appartenenza confessionale, semplice o "differenziata", si realizza un collegamento tra l'ordinamento statale e l'ordinamento confessionale che consente a quest'ultimo di assumere efficacia nella sfera civile²⁶⁴.

In generale, le modalità prescelte per dare rilievo alle norme provenienti da una sfera ordinamentale diversa da quella dello Stato costituiscono la spia del modo in cui esso si rapporta all'ordinamento considerato. In riferimento agli ordinamenti confessionali, le esigenze di collegamento, sul piano tecnico, vengono soddisfatte attraverso il ricorso analogico a strumenti tipici del diritto internazionale privato quali la presupposizione e il rinvio formale o non ricettizio²⁶⁵. L'utilizzo di questi strumenti di collegamento ha come suo indispensabile presupposto il riconoscimento delle confessioni religiose come ordinamenti giuridici²⁶⁶ e come suo intrinseco limite la considerazione che i rapporti tra ordinamento statale e ordinamenti confessionali, per quanto accostabili ai rapporti degli ordinamenti statuali tra loro, non sono completamente assimilabili ad essi, se non altro per il fatto che, a differenza di quanto accade nel caso di ordinamenti stranieri, l'ordinamento confessionale e quello statale insistono sulla medesima popolazione e sullo stesso territorio. Il problema del coordinamento tra i due ordinamenti, pertanto, discende direttamente dall'inevitabilità dei punti di tangenza e sovrapposizione tra regole religiose e civili e richiede di essere affrontato nel rispetto delle peculiarità proprie degli ordinamenti confessionali, le cui fonti del diritto non ruotano intorno al principio di territorialità²⁶⁷.

Con la costituzionalizzazione del principio pattizio²⁶⁸, la disciplina dei rapporti interordinamentali, in riferimento alle confessioni religiose, è stata ricondotta alle

²⁶⁴ Cfr. F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 85.

²⁶⁵ Cfr. L. DE LUCA, *Rilevanza dell'ordinamento canonico nel diritto italiano*, Padova, 1943. Il ricorso a strumenti internazionalistici, però, non può essere aprioristico e generalizzato se non si vogliono sacrificare, in ragione di convergenze formali con i rapporti interordinamentali statali, le differenze sostanziali che discendono dalla particolarità degli ordinamenti confessionali. In tal senso, si sostiene che «si tratta di una utilizzazione per singoli aspetti e giustificata dalla adattabilità alle specificità dell'ordinamento confessionale; laddove invece una utilizzazione generica e indiscriminata degli strumenti elaborati nell'ambito del c.d. diritto internazionale privato sarebbe artificiosa e sacrificerebbe la sostanza dei problemi ad una forma inadeguata»: A. VITALE, *Corso*, cit., p. 139.

²⁶⁶ Naturalmente tale riconoscimento deve molto alla teoria istituzionistica elaborata dal Romano: cfr. S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Firenze, 1945.

²⁶⁷ Cfr. A. VITALE, *Corso*, cit., p. 139.

²⁶⁸ Cfr. M. TEDESCHI, *Manuale*, cit., p. 125 ss.

dinamiche della bilateralità, che hanno determinato un consistente rallentamento degli studi sulle tecniche di collegamento tra ordinamenti confessionali e ordinamento statale. La possibilità di regolamentare le materie di comune interesse su base pattizia ha fatto venir meno sul piano teorico l'interesse allo studio della dialettica interordinamentale, per dare un significato giuridico e un'efficacia civile a degli istituti o a delle qualifiche di matrice confessionale²⁶⁹.

Nel periodo antecedente all'adozione del testo costituzionale, invece, accurati studi dottrinali avevano concentrato la loro attenzione sulle tecniche di collegamento, nella profonda convinzione che le formule adottate non erano degli sterili strumenti tecnici, bensì dei supporti alle aspirazioni ideologiche dello Stato²⁷⁰.

La dottrina ecclesiasticista di inizio secolo aveva approfondito in modo particolare i rapporti tra ordinamento statale e ordinamento canonico²⁷¹. Accolta l'idea che la Chiesa cattolica avesse un proprio ordinamento giuridico e che le relazioni tra essa e lo Stato si ponessero in termini analoghi a quelle tra due ordinamenti statali²⁷², gli studiosi si trovarono di fronte al problema di consentire il collegamento normativo, senza che

²⁶⁹ Cfr. M. RICCA, *Metamorfosi*, cit., p. 263.

²⁷⁰ Cfr. A.C. JEMOLO, *Il valore del diritto della Chiesa nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Archivio Giuridico*, 90 (1923), p. 50, che, in riferimento alla categoria del rinvio non ricettizio sintetizza l'atteggiamento dello Stato dinanzi al bisogno religioso: «Rinvio non ricettizio: questa l'arida formula del giurista; ma l'aridità della formula non può e non deve far dimenticare il significato morale del fatto ch'essa sintetizza, il valore delle aspirazioni ideologiche ch'essa suggella. Quella formula ci dice che il legislatore con senso di sano realismo comprese che non si può distruggere la storia, che non si può in nome di un arbitrario *dover essere* disconoscere ciò che da secoli è, fare attraverso la plenipotenza formale del legislatore un'affermazione di potestà cui i fatti, più forti di ogni finzione giuridica, si affrettano a dare la più recisa smentita; ci dice che il legislatore comprese che là dove non è passato sulle anime il ciclone sconvolgitore della eresia o dello scisma, vano sarebbe che lo Stato si sforzasse di togliere alla Chiesa quella potestà di organizzarsi, di dettare norme ai suoi ministri ed ai suoi fedeli, potestà che i credenti sono unanimi nel riconoscerle; ch'esso comprese parimenti che un ordinamento giuridico non rudimentale, il quale tenda ad ampliare la cerchia delle esigenze fondamentali che il diritto deve proteggere esso stesso anziché abbandonare alla protezione della morale e del costume, non può disconoscere il valore dei più alti tra gli interessi dello spirito, porsì in un atteggiamento di negazione di fronte a quanto è manifestazione, estrinsecazione del bisogno religioso. Ma il legislatore, se s'inclinò alla necessità di rispettare l'indipendenza della Chiesa legislatrice, se riconobbe la natura giuridica delle sue norme, volle e seppe conciliare tali esigenze con quella caratteristica dello Stato che nella ideologia liberale, nei propositi di quasi tutti gli uomini del Risorgimento, appartenessero essi all'uno o all'altro dei due grandi partiti storici, doveva coronare l'edificio dello Stato liberale: rifiutò di dare la propria impronta, il proprio suggello, a quel diritto della Chiesa, volle anche in ciò salva la caratteristica della sua laicità».

²⁷¹ Si rinvia, per le diverse interpretazioni, alla nota polemica tra Jemolo e Scaduto: cfr. A.C. JEMOLO, *Il valore del diritto*, cit.; F. SCADUTO, *Efficacia civile delle norme canoniche*, in *Archivio Giuridico*, 92 (1924), pp. 14-25; A.C. JEMOLO, *La Chiesa e il suo diritto*, in *Archivio Giuridico*, 93 (1925), pp. 26-57.

²⁷² *Contra* cfr. F. SCADUTO, *Efficacia civile*, cit., p. 41, ove asserisce che la Chiesa cattolica deve essere considerata come un'associazione nell'ordinamento statale e che le sue norme non differiscono da quelle poste dagli statuti di ogni associazione.

però venissero scalfiti i principi di stampo liberale della sovranità ed esclusività dello Stato ed evitando di intaccare il principio di laicità.

Dinanzi a tali esigenze, gli ecclesiasticisti hanno tradizionalmente operato una scansione tra presupposizione e rinvio, fondamentale legata alla determinazione della incompetenza/competenza dello Stato ad intervenire in materia ecclesiastica²⁷³. Si parla, allora, di presupposizione allorché lo Stato rinvia a figure esistenziali e giuridiche elaborate dall'ordinamento confessionale, determinandone poi il regime giuridico civile. La situazione soggettiva regolata sul piano confessionale viene, cioè, ad essere il "presupposto" della norma statale e assunta alla stregua di un fatto della realtà sociale, solo concretamente identificato da norme confessionali²⁷⁴. Il ricorso a questa tecnica di collegamento assicura l'uniformità delle qualificazioni soggettive nei due ordinamenti²⁷⁵ e, inoltre, sembra garantire il duplice obiettivo di evitare un'immediata efficacia delle norme confessionali e salvaguardare la "purezza laica" del diritto.

La presupposizione è stata così presentata come il mezzo per disciplinare soggetti ed istituti appartenenti ad una dimensione, quella spirituale-religiosa, che si ritiene al di fuori dell'*effettiva* competenza dello Stato²⁷⁶. Il timore, però, che attraverso tale strumento di collegamento si finisse per consentire «l'indiscriminato ingresso nella fattispecie, disciplinata dalle norme statuali, di tutti i profili della valutazione confessionale»²⁷⁷ ha indotto, talora, a preferire il ricorso al rinvio e, in particolare, alla categoria del rinvio non ricettizio²⁷⁸.

²⁷³ Cfr. M. RICCA, *Metamorfosi*, cit., p. 245.

²⁷⁴ Cfr. A.C. JEMOLO, *Lezioni*, cit., p. 71, il quale rilevava che «lo Stato, come nel dettare le sue norme presuppone talora l'esistenza di certi istituti non di carattere giuridico (la nave, l'albergo, la trattoria, la fabbrica, il negozio, il manifesto) senza di cui mancherebbe l'oggetto idoneo di applicazione per le norme stesse, così in questa materia presuppone l'esistenza di istituti della Chiesa: senza però prendere neppure in considerazione l'ipotesi, contrastante con i dati ideologici che sono alla sua base, di una propria azione che venga a svolgersi in questi campi. Per quanto si tratti di istituti che nell'ordinamento della Chiesa sono istituti giuridici, lo Stato non prevede neppure la possibilità di un regolamento ch'esso possa farne: si limita a menzionarli così come potrebbe menzionare delle istituzioni di fatto che il diritto non definisce né regola, sebbene esse possano talora costituire il presupposto per l'applicazione di sue norme».

²⁷⁵ Cfr. C. MIRABELLI, *L'appartenenza*, cit., p. 237.

²⁷⁶ Cfr. M. RICCA, *Metamorfosi*, cit., p. 163.

²⁷⁷ C. MIRABELLI, *L'appartenenza*, cit., pp. 237-238: «Se si considera cioè l'appartenenza alla confessione religiosa come mero fatto, concretamente identificabile secondo le regole confessionali, le quali tuttavia, in quanto tali, rimangono estranee al diritto statale, non sembra possa operare alcun meccanismo di salvaguardia, quale può essere il limite dell'ordine pubblico, nella assunzione dei presupposti confessionali ad integrazione della fattispecie statale».

²⁷⁸ Si parla di rinvio formale o non ricettizio quando lo Stato è astrattamente competente per la disciplina di determinate materie che, peraltro, in considerazione della loro afferenza con aspetti di carattere confessionale, vengono lasciate alla regolamentazione confessionale: in tal caso, le norme dell'ordinamento confessionale vengono ad acquistare una qualche efficacia per lo Stato pur rimanendo ad esso estranee. Si parla invece di rinvio materiale o recettizio, quando lo Stato, per ragioni di

Tale strumento sembrava consentire alle norme confessionali di spiegare effetti anche civili, e di salvaguardare, allo stesso tempo, l'esclusività dell'ordinamento statale. Le norme richiamate, infatti, restavano, sul piano formale, norme straniere e non ricevevano il suggello del diritto statale²⁷⁹.

Con la Costituzione la situazione è cambiata poiché la dimensione pluralistica del sistema ha comportato una progressiva apertura verso sfere ordinamentali diverse, che, secondo teorie recenti, avrebbe determinato l'obsolescenza dei sistemi di collegamento improntati sulle figure tradizionali del rinvio e della presupposizione.

Si è sostenuto, in particolare, che lo Stato ha ormai riconosciuto la propria *incompletezza* rispetto ai fini/valori che si prefigge di raggiungere e, in ragione dell'insufficienza dei suoi strumenti, ha stabilito di ricorrere a quelli forniti da ordinamenti giuridici diversi da sé²⁸⁰.

L'ordinamento statale, cioè, rinunciarebbe alla sua pretesa monopolistica per aprirsi a fonti giuridiche *altre*. Non si vede, peraltro, come possa conciliarsi con queste considerazioni la adombrata possibilità che lo Stato possa chiudersi ad una recezione integrale dei dati normativi esterni: l'apertura condizionata, infatti, sembra opporsi all'asserita "crisi della sovranità" statale²⁸¹. La possibilità di sindacare sui mezzi offerti dalle altre sfere ordinamentali per il soddisfacimento dei bisogni dei consociati sembra espressione della capacità dello Stato di elaborare dei criteri che fungano da parametro di riferimento, e, tale capacità è, in fin dei conti, una manifestazione tangibile di sovranità²⁸².

opportunità, preferisce richiamare, per determinate materie, norme di un altro ordinamento che, in tal modo, diventano parte dell'ordinamento statale.

²⁷⁹ Per le distinzioni teoriche tra le forme di rinvio cfr.: P.A. D'AVACK, *La posizione giuridica del diritto canonico nell'ordinamento italiano*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, IV, Padova, 1940, p. 1940 ss.; O. GIACCHI, *L'ordinamento della Chiesa nel diritto italiano attuale*, in *Chiesa e Stato. Studi storici e giuridici per il decennale della Conciliazione tra la Santa Sede e l'Italia*, II, Milano, 1939, p. 359 ss.

²⁸⁰ Cfr. M. RICCA, *Metamorfosi*, cit., p. 135.

²⁸¹ Dinanzi alla crisi dei concetti di sovranità ed esclusività, si ritiene che il collegamento interordinamentale trovi la sua ragion d'essere nell'esigenza di garantire l'operatività dei fini costituzionali: cfr. M. RICCA, *Metamorfosi*, cit., pp. 96-97.

²⁸² *Ibidem*, p. 286. Cfr., in senso analogo, le osservazioni di G. CATALANO, *Sovranità dello Stato e autonomia della Chiesa nella Costituzione Repubblicana. Contributo all'interpretazione dell'art. 7 della Costituzione*, Milano, 1968, p. 75, il quale, in relazione all'eventuale limitazione della sovranità statale per effetto delle statuizioni dell'art. 7 Cost., afferma che «il riconoscimento della "sovranità" e "indipendenza" della Chiesa nell'*ordine* che le è proprio non segna alcun arretramento delle frontiere della sovranità dello Stato, né incide sul problema della rilevanza nel nostro ordinamento di norme o provvedimenti canonici».

La lettura di Ricca della presupposizione e del rinvio alla luce della struttura pluralista del nostro ordinamento risulta interessante, anche ai fini della presente indagine, poiché ha riportato all'attenzione dottrinale il dato tecnico degli strumenti di collegamento normativo proponendoli come valida alternativa alla contrattazione bilaterale con le confessioni religiose o come mezzo per colmare eventuali lacune del sistema pattizio.

Si è rilevato che il principio di bilateralità, laddove attuato, ha mostrato un limite intrinseco nella sua rigidità e nella sua incapacità di adattamento ai mutamenti della realtà sociale, prestando il fianco alla creazione di un pluralismo "difettivo" volto, cioè, a creare spazi di garanzia dall'intervento unilaterale del legislatore ordinario, più che a cogliere le diverse istanze provenienti dal tessuto sociale²⁸³.

La possibilità di superare l'*impasse* della mancanza dell'intesa attraverso il ricorso alle forme di collegamento interordinamentale diventa fondamentale in materia di ministri di culto poiché questa categoria normativa può talvolta divenire uno strumento per definire, conoscere e disciplinare la domanda di libertà religiosa di gruppi confessionali di nuova diffusione nel nostro Paese, naturalmente privi di una disciplina di derivazione bilaterale.

Laddove lo Stato non possa far riferimento alle determinazioni bilateralmente convenute, allora, potrà, comunque, avere a sua disposizione degli strumenti tecnici che gli consentono l'individuazione normativa della categoria senza, peraltro, tradire la sua *neutralità* e senza sconfinare in ambiti lasciati all'autonomia confessionale.

Il collegamento interordinamentale consente, così, di dare un contenuto giuridico ad espressioni di provenienza confessionale e di definire, in particolare, la categoria dei ministri di culto.

Non vi è uniformità di vedute, peraltro, in ordine ai limiti e alle possibilità dell'intervento normativo dello Stato sulle connotazioni confessionali di tale figura²⁸⁴.

La dottrina, infatti, si ricollega ora alla presupposizione, ora al rinvio non ricettizio²⁸⁵, sulla base della possibilità riconosciuta o meno all'ordinamento italiano di intervenire, con proprie valutazioni, sulla qualifica confessionale.

²⁸³ Cfr. M. RICCA, *Metamorfosi*, cit., p. 269; cfr. anche S. FERRARI, *Introduzione*, in *Musulmani in Italia*, cit., p. 13, il quale rileva che la mancata stipulazione di intese con le diverse confessioni religiose è anche frutto della scarsa elasticità degli strumenti pattizi.

²⁸⁴ Cfr. M. RICCA, *Metamorfosi*, cit., p. 153.

²⁸⁵ Cfr. in materia le contrastanti opinioni di: F. ONIDA, *Ministri di culto*, cit., p. 2; T. MAURO, *Considerazioni*, cit., p. 144 ss.; G. PEYROT, *La legislazione sulle confessioni religiose diverse dalla*

Non si può far a meno di notare che, talvolta, i criteri interpretativi adottati esulano dalla specificità del dato tecnico, che viene modulato secondo le esigenze che si avvertono come prioritarie, e, così, può accadere che, a fronte della considerazione della qualifica professionale come "atto presupposto", si riconosca poi allo Stato un potere di verificare tale qualifica e di negarla in caso di esito negativo di un riscontro che tiene conto non delle attestazioni confessionali, bensì del ruolo assunto dal soggetto all'interno della confessione religiosa e delle funzioni concretamente svolte²⁸⁶.

Al di là delle divergenze interpretative degli strumenti di collegamento, in generale, il ricorso alla categoria del rinvio non ricettizio sembra consentire che lo Stato possa agire sulla norma confessionale, modificandola. Questa possibilità, alla luce delle considerazioni svolte, non sembra compatibile né con il principio di laicità, né con l'autonomia confessionale.

Appare, dunque, preferibile la lettura di chi riporta il collegamento necessario per l'individuazione dei ministri di culto alla figura della presupposizione, che permette, da un lato, di far salva l'autonomia del gruppo, dall'altro, di stabilire a quali effetti una determinata qualifica è considerata rilevante per l'ordinamento statale²⁸⁷.

Il riferimento alla presupposizione sembra anche quello più vicino alle disposizioni di derivazione pattizia che assicurano alle confessioni religiose di nominare

cattolica, in *La legislazione ecclesiastica*, cit., p. 545; F. HÜBLER, *Ancora sulla posizione*, cit., p. 97 ss.; R. BOTTA, *Il potere di certificazione delle autorità confessionali nella nuova disciplina di derivazione pattizia*, in *Il diritto ecclesiastico*, 103 (1992), I, p. 48.

²⁸⁶ Cfr. A. BETTETINI, *Alla ricerca*, cit., p. 250: «Ossia, detto altrimenti, le norme concernenti i ministri di culto saranno applicate (dal giudice, dall'amministratore) se e in quanto il soggetto destinatario eserciti le funzioni annesse alla qualifica confessionale. Venendo meno tale qualifica, viene logicamente meno il presupposto di fatto di applicazione della normativa statale». Cfr. *ibidem*, p. 255, dove asserisce che «l'autoqualificazione è quindi una semplice presunzione della qualifica che non è sottratta ad una valutazione della sua reale natura, alla stregua dei criteri desumibili dall'insieme delle norme dell'ordinamento».

²⁸⁷ Cfr. F. HÜBLER, *Ancora sulla posizione*, cit., p. 109: «Lo Stato, quindi, si rivolge ai sistemi confessionali per stabilire chi debba essere considerato ministri del culto, ma nel far ciò non opera un rinvio formale, secondo i principi del diritto internazionale privato, alle norme confessionali in materia, in quanto a tale espediente giuridico si ricorre per collegarsi con ordinamenti che hanno vigore in una sfera estranea all'ordinamento dello stato, mentre le confessioni, come è ovvio, sono prese in considerazione come enti dotati di autonomia che operano nello Stato. Il nostro ordinamento, invece, si limita a prendere atto dell'esistenza delle norme confessionali, che riguardano, peraltro, una materia che lo Stato non intende regolare, e le considera alla stregua di un presupposto per l'emanazione di proprie norme, necessarie a loro volta, perché i rapporti regolati dalle prime si coordinino e trovino una giusta posizione nell'ordinamento dello Stato. Le nomine confessionali, quindi, si situano alla stregua di un presupposto, ma non per il riconoscimento di una particolare funzione dei ministri nell'ordinamento italiano, funzione che sarebbe integralmente disciplinata dalle norme dello Stato ad essi relative, bensì per l'applicazione di alcune norme dell'ordinamento giuridico italiano, disposte per consentire la concreta realizzazione dei diritti di libertà in materia religiosa».

"liberamente" i propri ministri²⁸⁸: non avrebbe senso, infatti, sancire una libertà condizionata, di fatto, dal "gradimento" dello Stato. Sembra, piuttosto, che la qualifica confessionale non possa essere modificata dall'intervento dell'autorità civile, libera, in ogni caso, di collegare o meno ad essa determinati effetti giuridici. E, d'altronde, sul piano pratico, questa possibilità, valutata in astratto, è già utilizzata dal legislatore, allorché, ai fini dell'applicazione di determinate norme, non richiede solo che il soggetto rivesta la qualifica di ministro di culto, bensì che eserciti anche determinate funzioni²⁸⁹. Lo svolgimento di determinate mansioni, in tal modo, si pone non quale elemento *identificativo* della categoria, bensì come elemento *additivo*, determinante per l'applicazione concreta di specifiche norme²⁹⁰.

Il sistema normativo vigente e i principi di laicità e pluralismo che lo ispirano sembrano, pertanto, opporsi ad un ricorso alla figura del rinvio non ricettizio, mentre appaiono maggiormente compatibili con il collegamento per presupposizione²⁹¹.

Partendo da queste premesse, si deve dedurre che la concreta identificazione della categoria dei ministri di culto debba avvenire attraverso le certificazioni confessionali²⁹². Tale lettura sembra confortata non solo dai risultati nella normativa

²⁸⁸ Cfr. art. 3, comma 2, Accordo di Villa Madama, 18 febbraio 1984; art. 2, comma 2, legge 11 agosto 1984, n. 449; art. 2, comma 2, legge 22 novembre 1988, n. 516; art. 2, comma 2, legge 22 novembre 1988, n. 517; art. 3, comma 1, legge 8 marzo 1989, n. 101.

²⁸⁹ Cfr., ad esempio, le disposizioni del D. Lgs., 18 agosto 2000, n. 267, Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, che hanno limitato l'elettorato passivo degli ecclesiastici e dei ministri di culto che hanno giurisdizione e cura d'anime.

²⁹⁰ *Contra* cfr. A. LICASTRO, *I ministri di culto*, cit., p. 145, il quale offre una "definizione complessa" di ministro di culto, che si basa non solo sul collegamento soggettivo del ministro con una determinata confessione religiosa, giusta una specifica investitura, ma che assume, come elemento costitutivo della "qualifica civilistica", anche il concreto svolgimento di "attività ministeriali". La richiesta di un concreto disimpegno di attività ministeriali come elemento "costitutivo" della figura sul piano civile sembra, però, porsi in contrasto con le ipotesi normative vigenti, ove è dato cogliere una scansione tra l'esistenza della qualifica e l'esercizio concreto di attività ministeriali. In tale direzione, ad esempio, si può tener presente l'art. 5 della legge 903/1973, istitutiva del Fondo per la previdenza dei ministri di culto, che identifica i soggetti tenuti all'obbligo di iscrizione in tutti i sacerdoti e ministri acattolici «dal momento dell'ordinazione sacerdotale o dall'inizio del ministero di culto in Italia». Il fatto che la norma faccia riferimento all'«inizio del ministero» sembra deporre in favore della configurabilità della qualifica di ministro di culto anche a prescindere da tale dato, che si pone rispetto ad essa come elemento additivo e condizione di applicazione di determinate ipotesi legislative.

²⁹¹ Cfr. N. COLAIANNI, *Introduzione*, cit., p. 25, che, in riferimento alla nozione di ministro di culto, dice che essa è «essenzialmente laica e tendenzialmente inclusiva della varietà di situazioni giuridiche soggettive differenziate che i sistemi giuridici religiosi prevedono e che essa assume a presupposto di fatto per l'applicazione delle norme statuali».

²⁹² Cfr. P. GISMONDI, *Il potere di certificazione della Chiesa nel diritto italiano*, Milano, 1943, p. 75, che riteneva che l'atto di certificazione fosse il mezzo tecnico di collegamento tra ordinamento della Chiesa e ordinamento dello Stato; *contra* cfr. R. BOTTA, *Il potere di certificazione*, cit., pp. 35-36. Cfr. anche A. CHIZZONITI, *Le certificazioni confessionali nell'ordinamento giuridico italiano*, Milano, 2000, p. 255 ss. Sul punto, però, cfr. A. LICASTRO, *I ministri di culto*, cit., pp. 234-235: «L'operatore del diritto statale dovrebbe essere abilitato ad accertare la qualifica di "ministro di culto" del soggetto anche solo sulla

bilaterale²⁹³, ma anche dalle previsioni del disegno di legge n. 2531, presentato alla Camera dei Deputati il 18 marzo 2002, e recante *Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi*²⁹⁴, che riconoscono in materia un potere di certificazione agli organi confessionali. Desta, però, qualche perplessità l'emendamento di maggioranza all'art. 10 del succitato disegno di legge, in base al quale si attribuisce al Ministero dell'Interno il potere di "identificare" le figure di ministri di culto e di guida spirituale o equiparati, tenendo conto della natura e delle tradizioni delle singole confessioni religiose, del ruolo effettivo svolto dal richiedente all'interno della confessione religiosa, e sentito il parere non vincolante della confessione stessa²⁹⁵. Anche se, in ipotesi, l'esigenza di prevedere forme di controllo appare giustificata dal possibile compimento, da parte dei ministri di culto, di atti rilevanti sul piano civile, non sembra che essa possa giungere fino al punto di determinare, in favore dello Stato, un potere di rigetto delle attestazioni delle confessioni religiose in ordine alle qualifiche che pure ne esprimono la struttura organizzativa.

Ad una norma del genere conseguirebbe l'individuazione unilaterale dei ministri di culto che sembrerebbe svuotare di contenuto le affermazioni di principio sulla libertà religiosa, cui si vorrebbe dare attuazione con il richiamato progetto di legge, e che si porrebbe in aperto contrasto con l'autonomia confessionale: «lungo il solco tracciato la naturale capacità confessionale di autorappresentare la propria natura e la propria tradizione e di certificare il ruolo effettivo svolto dai propri ministri si dissolverebbe espressamente in un mero parere non vincolante formulato nel procedimento di

base di una serie di indizi o circostanze di fatto che rendono presumibile l'avvenuta nomina da parte della Confessione e quindi, in definitiva, l'esistenza della volontà di questa di avvalersi di una determinata persona fisica come proprio organo».

²⁹³ Cfr. art. 15, legge 22 novembre 1988, n. 516; art. 5, legge 22 novembre 1988, n. 517; art. 3, comma 3, legge 8 marzo 1989, n. 101.

²⁹⁴ Il testo è rinvenibile in *Il diritto ecclesiastico*, 113 (2002), I, p. 1085 ss.

²⁹⁵ «L'articolo 10, quasi completamente modificato durante l'esame in Commissione, disciplina le modalità attraverso le quali i ministri di culto, le guide spirituali o i soggetti equiparati di una confessione religiosa che non abbia stipulato un'intesa con lo Stato ai sensi dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione possono compiere atti rilevanti per l'ordinamento giuridico italiano. Si prevede infatti che questi ultimi possono compiere tali atti se la loro nomina è stata approvata dal Ministero dell'interno: le modalità e le procedure applicative saranno stabilite con regolamento del Ministro stesso. Il regolamento sarà chiamato ad identificare altresì le figure di ministro di culto e di guida spirituale o di soggetto equiparato; tutto ciò verrà fatto tenendo conto della natura e delle tradizioni delle singole confessioni religiose e in particolare del ruolo effettivo svolto dal richiedente all'interno della confessione religiosa e sentito il parere non vincolante della confessione stessa. A differenza di quanto prevedeva il testo governativo, la disciplina dei ministri di culto prevista nel testo licenziato dalla Commissione è unitaria ed esclude quindi un regime separato a seconda che la confessione abbia o meno conseguito la personalità giuridica»: Camera dei Deputati – I Commissione Permanente, *Relazione sul disegno di legge n. 2531*, relatore Bondi, 9 aprile 2003, p. 8, in Internet: <http://www.camera.it> (15 aprile 2004).

riconoscimento di uno *status* religioso dalla confessione senza intesa: questa, pur essendo estranea alla P.A., ne diventerebbe curiosamente un organo consultivo in una materia propria, perdendo l'attuale potere certificativo»²⁹⁶.

²⁹⁶ N. COLAIANNI, *Introduzione*, cit., p. 23.

PARTE II
LA POSIZIONE DEI MINISTRI DI CULTO
NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

CAPITOLO TERZO
LA RATIO DEL TRATTAMENTO GIURIDICO
RISERVATO AI MINISTRI DI CULTO

III.1. La condizione giuridica dei ministri di culto

III.1.1. L'impossibilità di configurare uno *status* in senso tecnico-giuridico

Il modello di disciplina sui ministri di culto previsto dall'ordinamento italiano ha mantenuto, talora per acritico rispetto della tradizione, tal'altra per il subentrare di ragioni giustificatrici diverse dalle originarie, alcuni caratteri peculiari che hanno suscitato, in un passato piuttosto recente, interessanti dibattiti dottrinali sulla configurabilità o meno di uno *status* in senso tecnico-giuridico per i portatori della relativa qualifica. Le indagini condotte non sono giunte, peraltro, a risultati univoci²⁹⁷. Sicuramente la difficoltà di pervenire ad esiti classificatori unitari è stata acuita dall'implicita ambiguità del termine *status*, che resta, nonostante gli sforzi profusi dagli studiosi di teoria generale del diritto e dai civilisti²⁹⁸, uno dei concetti più vaghi del sistema giuridico. La considerazione dei risultati raggiunti sul piano dottrinale in riferimento all'individuazione delle caratteristiche dello *status* porta subito all'evidenza che la categoria è oggi in crisi e che, al fine di attualizzarla, si tende ad ampliarne la portata, in via interpretativa, fino quasi a snaturarla²⁹⁹.

²⁹⁷ Alcuni studiosi hanno negato l'esistenza di uno *status* di ministri di culto nell'ordinamento italiano: cfr. A.C. JEMOLO, *Lezioni*, cit., p. 155 ss.; A. D'ANGELO, *Il concetto giuridico di "status"*, in *Rivista italiana di scienze giuridiche*, 65 (1938), p. 292 ss. Altri, pur affermando, con molteplici puntualizzazioni, il rilievo degli *status* canonici nell'ordinamento civile, hanno peraltro negato un rilievo specifico allo *status* clericale: cfr. G. SARACENI, *Il concetto*, cit. Diversamente, sembrano favorevoli ad un riconoscimento degli *status* confessionali nell'ordinamento italiano: P. GISMONDI, *Il potere di certificazione*, cit., p. 149 ss., e G. MORELLI, *Gli ecclesiastici*, cit., p. 111. Talvolta le diverse soluzioni sono state adottate dallo stesso autore, senza, peraltro, che ciò determinasse delle sostanziali contraddizioni, giusta la diversa accezione in cui può essere inteso il termine *status*; cfr., in proposito, L. VANNICELLI, *Sulla condizione*, cit., p. 1000: «Alla luce delle considerazioni svolte, pur ammettendo la configurabilità di uno *status* giuridico interno, nell'ambito delle singole confessioni religiose, strutturate o meno istituzionalmente, la condizione dei ministri di culto non sembra implicare alla luce delle ricordate norme vigenti nell'ordinamento italiano, il riconoscimento di uno specifico *status* giuridico esterno, in forza del quale i soggetti interessati possano essere ritenuti titolari di poteri generali ed astratti, indefiniti». Lo stesso autore in uno studio più recente afferma invece la configurabilità di uno *status* per i ministri di culto: cfr. IDEM, *Ancora sulla problematica (ecclesiastica) connessa al tema della rilevanza dei ministri di culto nell'ordinamento italiano vigente*, in *Archivio giuridico "Filippo Serafini"*, 188 (1983), pp. 247-285.

²⁹⁸ Cfr. A. LEVI, *Teoria generale del diritto*, Padova, 1967; P. RESCIGNO, *Status, I) Teoria generale*, in *Enciclopedia giuridica*, XXX, Roma, 1993, p. 1 ss.

²⁹⁹ Cfr. P. RESCIGNO, *Status*, cit., p. 1.

D'altro canto, si registra anche un progressivo abbandono degli studi sul concetto di *status* che può, forse, spiegarsi sulla base della considerazione che il ricorso a tale nozione ha prestato il fianco all'«esigenza di discriminare, di creare o mantenere diseguaglianze per favorire alcuni a scapito di altri: per meglio dire, storicamente può derivare dalla necessità (o dalla volontà) di tutelare nei confronti della generalità soggetti legati ad interessi e caratteri comuni (come accadeva nelle corporazioni di mestieri) o di discriminare (in senso negativo) un gruppo, una categoria di persone rispetto alla collettività in cui vive (ad esempio, gli ebrei nella Germania nazista)»³⁰⁰.

Secondo la dottrina tradizionale, mutuata dalla concezione romanistica, il termine *status* indica l'appartenenza stabile di un soggetto ad una comunità organica e necessaria³⁰¹.

Nel sistema del diritto romano, in riferimento alla persona, si distinguevano tre stati: libertà, cittadinanza e famiglia e il possesso degli *status* si poneva quale condizione di esistenza e misura della capacità giuridica³⁰².

Nell'attuale ordinamento, scomparsa la distinzione tra liberi e servi, si parla ancora di stato di cittadinanza e di famiglia. Peraltro, se, sul piano del diritto positivo, il termine *status* è usato poche volte, sul piano teorico, continua a discutersi se i riferimenti normativi debbano considerarsi concrete applicazioni di un principio generale, ereditato dalla tradizione, o se, piuttosto, i casi, che prevedono il riferimento al concetto, siano tassativi³⁰³.

Indubbiamente, interpretato il concetto secondo i parametri tradizionali della *necessarietà* e della *stabilità*, si dovrebbe propendere per la seconda ipotesi, sia per la difficoltà di stabilire una scansione tra comunità necessarie e volontarie, sia per il fatto

³⁰⁰ M. TEDESCHI, *Comunità familiare e status personali*, in IDEM, *Vecchi e nuovi saggi*, cit., p. 84.

³⁰¹ Il concetto di *status* nella dottrina italiana è stato generalmente messo in relazione con l'esistenza di comunità organizzate e necessarie. Questi caratteri si rinvenivano nel rapporto tra il cittadino e la comunità statale e nella relazione tra l'individuo e la comunità familiare: cfr. A. CICU, *Il concetto di status*, in *Scritti minori*, I/1, Milano, 1965, p. 181 ss.; sulla stessa linea, cfr. A. D'ANGELO, *Il concetto giuridico*, cit., p. 293.

³⁰² Cfr. A. GUARINO, *Diritto privato romano*, Napoli, 1992, p. 289: «"Status personae" ("stato personale": da non confondersi col concetto proprio e tecnico di *status* del soggetto giuridico) fu termine riferito dalla giurisprudenza romana non al concetto di soggetto giuridico, ma a quello di *persona*. Esso stette a significare la condizione giuridica di una *persona* in relazione alle categorie di *libertas*, di *civitas* o di *familia*. Per conseguenza: "*status libertatis*" fu usato per classificare le *personae* in *liberae* e *non liberae* e per trattare dei modi in cui queste ultime (i *servi*) potessero acquistare la *libertas*; "*status civitatis*" fu usato in modo analogo per distinguere le *personae liberae* (non le altre) in *cives* e *non cives*; "*status familiae*" fu usato in senso analogo per distinguere tra gli appartenenti ad una *familia* (come *pater*, come *filius*, come *uxor in manu* ecc.) e gli estranei alla *familia* stessa».

³⁰³ Cfr. G. SARACENI, *Il concetto*, cit., p. 11

che l'odierno sistema di libertà garantito agli individui impedisce che si possa delineare un'appartenenza ad una comunità del tutto sottratta, o sottratta per sempre³⁰⁴, al volere del soggetto interessato³⁰⁵. In tale direzione, la dottrina ha evidenziato che anche le categorie di *status*, previste espressamente dalla normativa, cioè gli *status* di cittadinanza e di famiglia, non sono più indefettibilmente legate agli elementi della permanenza e della necessità, ritenuti tipici, in passato, dello stato personale: basti pensare all'apolide, al figlio di ignoti o alle ipotesi di perdita della cittadinanza, allo scioglimento del matrimonio con il divorzio³⁰⁶.

L'evoluzione della normativa³⁰⁷ e il riconoscimento costituzionale del principio di uguaglianza e dei diritti di libertà ha determinato, inevitabilmente, delle conseguenze incisive sulla concezione giuridica del termine *status*.

Una parte della dottrina, nell'intento di fornire una versione aggiornata del concetto, ha superato l'insegnamento che legava la nozione alle comunità di indole organica e necessaria e ha determinato un'altra maniera di intendere gli *status*, adottando un punto di vista puramente logico, avulso dall'esperienza di integrazione del singolo nel gruppo, dalla necessaria partecipazione ai fini da realizzare nella comunità. In tal modo, il concetto è stato adoperato per indicare una "sintesi ideale di rapporti sociali giuridicamente rilevanti"³⁰⁸. Inteso, allora, come formula verbale³⁰⁹ che riassume una normativa, lo *status* si è presentato come un concetto riferibile anche a situazioni che si determinano fuori della famiglia e dell'appartenenza alla comunità statale.

³⁰⁴ Sulla distinzione concettuale tra *necessarietà* e *immutabilità*, cfr. G. MORELLI, *Gli ecclesiastici*, cit., p. 89: «Necessarietà, infatti, è caratteristica di una entità nel suo essere; immutabilità è qualità di una entità nel suo perdurare, ossia in relazione al divenire. L'aver confuso i due concetti ha portato alcuni autori a combattere e negare la necessarietà (che doveva essere affermata) in nome dell'immutabilità (che poteva essere negata). E, con specifico riferimento alle obiezioni richiamate, dico che la possibilità di cambiare lo stato di cittadinanza esclude la immutabilità di tale "status" (e su questo nessun dubbio); ma la possibilità dell'apolidia non esclude la necessità dello "status" di cittadinanza, L'apolidia, infatti, potrebbe essere considerata come un modo di essere specifico (cioè di non particolare cittadinanza) rispetto al generico "status" di cittadinanza».

³⁰⁵ Cfr. C. MIRABELLI, *L'appartenenza*, cit., p. 151.

³⁰⁶ Cfr. P. RESCIGNO, *Status*, cit., p. 1.

³⁰⁷ *Ibidem*, p. 2: «L'assetto delle attività economiche realizzato attraverso le corporazioni, a partire dalla Carta del lavoro (del 1927), suscitò, in larga parte degli studi nati dall'esperienza dell'epoca, l'idea che un nuovo *status* si andava configurando accanto agli stati tradizionali della persona, e precisamente lo *status* professionale».

³⁰⁸ Cfr., in tal senso, E. REDENTI, *Il giudizio civile con una pluralità di parti*, Milano, 1960, p. 77 ss.; E. ALLORIO, *La cosa giudicata rispetto ai terzi*, Milano, 1935, p. 297 ss.

³⁰⁹ Cfr. ad esempio, F. VASSALLI, *Lezioni di diritto matrimoniale*, Padova, 1932, p. 38, che sosteneva che lo *status* fosse «un momento terminologico della tecnica giuridica, una semplice *conceptio verborum*, e cioè una di quelle categorie, con le quali – per semplice comodità di espressione – operano il legislatore e l'interprete».

Lo sviluppo degli studi sulla materia ha, così, determinato un allargamento dell'utilizzo della categoria, oltre le maglie delle previsioni normative, consentendo, ad esempio, che si potesse parlare di *status socii*, per descrivere la situazione del socio di un'associazione o di una società³¹⁰. Alla stregua di tali criteri, si è parlato anche, in ambito civilistico, di uno "stato religioso" e di uno "stato di ecclesiastico"³¹¹.

Peraltro, pur nel rispetto delle diverse posizioni, sembra doversi escludere l'esistenza di uno *status* di ministri di culto nell'ordinamento italiano. Comunque inteso, infatti, il termine *status* implica una relazione stabile con una comunità determinata. Per i ministri di culto, la comunità di riferimento non può che essere quella confessionale. È all'interno dell'ordinamento confessionale che la categoria sorge e trova la sua disciplina "originaria", in base alla quale, ma non necessariamente, sarà possibile anche parlare di *status*.

Lo Stato, avendo posto a fondamento del suo ordinamento i principi di uguaglianza e libertà, non potrebbe, senza contravvenire a se stesso, stabilire delle differenziazioni tra i cittadini in base alla mera appartenenza religiosa o alla posizione rivestita dai soggetti all'interno dell'ordinamento confessionale.

L'eguaglianza di diritto di tutti i cittadini esige che la loro condizione nei confronti dell'ordinamento giuridico italiano sia identica³¹²: il che non si traduce in un'indifferenziata posizione dei soggetti dinanzi all'ordinamento giuridico, ma comporta che le differenze di trattamento rispondano a delle scelte libere³¹³ e a criteri di ragionevolezza. Il sistema delineato dalla Costituzione, in particolare, impedisce che possano essere stabilite delle limitazioni alla capacità giuridica in relazione alle mere caratteristiche religiose della persona: «ogni limitazione della capacità, infatti, escludendo il soggetto non già dal concreto esercizio di un potere o dovere giuridico, ma privandolo addirittura della stessa attitudine alla potenziale titolarità di quel potere o dovere, se collegata a caratteristiche religiose della persona, viola la libertà garantita dall'art. 19 cost.»³¹⁴. E, d'altra parte, la privazione dell'attitudine alla titolarità di uno o più rapporti giuridici determinati comporterebbe una distinzione tra i cittadini

³¹⁰ L'ampia nozione di *status*, puramente riassuntiva di diritti e doveri anche su base volontaria, è accolta con riguardo allo *status socii* da T. ASCARELLI, *Appunti di diritto commerciale*, I, Milano, 1931, p. 221.

³¹¹ Cfr. D. BARBERO, *Sistema istituzionale del diritto privato italiano*, I, Torino, 1950, p. 135 e p. 153.

³¹² Cfr. C. MIRABELLI, *L'appartenenza*, cit., p. 191.

³¹³ Per i complessi rapporti tra uguaglianza e libertà si rinvia a F. FINOCCHIARO, *Uguaglianza*, cit., p. 14 ss.

³¹⁴ Cfr. C. MIRABELLI, *L'appartenenza*, cit., p. 217.

evidentemente priva di una ragionevole giustificazione, in palese contrasto con l'art. 3 Cost.

Peraltro, la garanzia dell'uguaglianza senza distinzione di religione, se impedisce discriminazioni tra i cittadini, non implica necessariamente che il legislatore non possa in alcun modo tener conto del fattore religioso³¹⁵ o della posizione confessionale dei consociati³¹⁶. Il rilievo civile dell'appartenenza confessionale, semplice o "qualificata", però, deve essere funzionale all'esercizio dei diritti di libertà, che sarebbero indubbiamente mortificati dalla predisposizione di schemi e qualifiche predefinite.

L'adozione della concezione tradizionale del termine, insieme alle risultanze emergenti dal diritto positivo³¹⁷, inducono ad escludere la configurabilità di uno *status* di ministri di culto nell'ordinamento italiano.

Sembra, piuttosto, che possa accogliersi l'insegnamento dello Jemolo, il quale, in riferimento ai ministri cattolici, sosteneva che, se nell'ordinamento canonico si può certamente parlare di *status* per gli ecclesiastici, «il diritto statale non scolpisce un loro

³¹⁵ F. FINOCCHIARO, *Uguaglianza*, cit., p. 193.

³¹⁶ Cfr. C. MIRABELLI, *L'appartenenza*, cit., p. 219: «Non si potrà ritenere costituzionalmente illegittima ogni disposizione che tenga conto di caratteristiche religiose della persona, che si applichi ad esempio ai soli ministri di culto, disponendo per essi un aumento di pena per i reati che abbiano commesso con abuso delle loro funzioni e per i reati, collegati sempre all'esercizio di tali funzioni, dei quali siano parte offesa. In queste ipotesi la distinzione tra le diverse situazioni soggettive, pur tenendo conto di elementi di carattere religioso, non contrasta il principio di uguaglianza, che sarebbe invece leso se la disciplina fosse diversa a seconda del credo religioso dei soggetti che si trovano in situazioni analoghe, se, per continuare nell'esempio prima utilizzato, l'aumento di pena fosse disposto solo in relazione ai ministri di un culto e non degli altri».

³¹⁷ L'analisi del diritto positivo evidenzia che non vi è un utilizzo normativo del termine "*status*" in riferimento ai ministri di culto e affini. *Contra*, cfr. G. MORELLI, *Gli ecclesiastici*, cit., p. 114: «Mi richiamo, per esempio, all'art. 622 c.p. È certo che in tale articolo è compreso anche l'ecclesiastico [...]. Non resta allora che ritenerlo compreso sotto il termine "stato"». In proposito, occorre rilevare che l'art. 622 c.p. utilizza il termine "stato" senza un preciso significato tecnico, come sinonimo di "condizione" e, pertanto, il fatto che esso, in via interpretativa, sia applicabile agli ecclesiastici non depone in favore della possibilità di sostenere che tale categoria sarebbe portatrice, nell'ordinamento italiano, di uno specifico *status*. Inoltre, estendendo l'indagine alla categoria più ampia dei ministri di culto, appare che, nel caso previsto dall'art. 622 c.p., essi possono essere richiamati anche in considerazione dell' "ufficio" ricoperto: d'altra parte, solo attraverso una tale interpretazione il disposto di cui al succitato precetto penale appare riferibile anche ai ministri di quelle confessioni acattoliche che riconoscono solo distinzioni meramente funzionali tra i fedeli. Inoltre, la stessa prassi giurisprudenziale, in relazione all'art. 622 c.p., avalla l'idea che la norma usa il termine "*stato*" in modo impreciso. Infatti, come la Cassazione ha avuto modo di precisare, con la sentenza 24 settembre 1996, n. 8635, il segreto tutelato dall'art. 622 c.p. afferisce alle notizie apprese «per ragioni di ufficio» e riflettenti «situazioni soggettive di privati e delle quali colui, che di esse è depositario in virtù del suo *status* professionale in senso lato (ufficio, professione o arte), deve assicurare la riservatezza»: il riferimento è rinvenibile in *Codice penale. Annotato con la giurisprudenza*, a cura di S. BELTRANI- R. MARINO- R. PETRUCCI, Napoli, 2001, p. 1452.

"status" ma fa soltanto sortire un numero molto limitato di effetti dalla posizione che essi hanno in seno alla Chiesa»³¹⁸.

Il problema, allora, è quello di chiarire i limiti dell'operatività delle qualifiche confessionali all'interno dell'ordinamento statale.

In un articolato contributo sulla teoria degli *status* nel diritto ecclesiastico, il Saraceni, interpretato il termine come l'«espressione soggettiva pubblica di un ordinamento giuridico»³¹⁹ affermava come limiti invalicabili alla rilevanza degli *status* canonici³²⁰ nell'ordinamento italiano la volontà e l'ordine pubblico e finiva con l'inquadrare la categoria nella teoria generale dei diritti pubblici subiettivi³²¹.

Secondo tale costruzione, lo *status*, diversamente dalle concezioni tradizionali, non sarebbe caratterizzato dalla *stabilità*, ponendosi, invece, come una situazione tendenzialmente transeunte, creata e tenuta in vita dalla volontà del soggetto interessato. Pertanto, lo *status* non si porrebbe come il *prius* per il godimento di determinati diritti, ma finirebbe per costituire un concreto riflesso dell'esercizio dei diritti soggettivi di libertà garantiti dall'ordinamento civile.

Ora, in riferimento agli *status* confessionali, i presupposti normativi, che ne consentono una rilevanza³²², devono essere ricercati nel sistema di garanzie complessivamente descritto dal combinato disposto degli artt. 2, 19 e 8 della Costituzione. Essi, infatti, permettono, da un lato, all'individuo di aderire ad un credo religioso, di costruire la propria identità in riferimento ad esso e di far parte di un gruppo confessionale e, dall'altro, alle confessioni religiose di dotarsi dell'organizzazione che sia più consona al raggiungimento dei propri fini istituzionali. Il riconoscimento delle posizioni soggettive impresse da un ordinamento confessionale, in

³¹⁸ A.C. JEMOLO, *Lezioni*, cit., p. 157. Jemolo chiarisce nella stessa sede: «La posizione ch'essi posseggono nell'ordinamento di questa (*la Chiesa*) non si proietta nella sua interezza nel diritto dello Stato, ma ha solo alcune ripercussioni che non tolgono la sostanziale uguaglianza tra gli appartenenti al clero e gli altri cittadini, e non scalfiscono la qualità di cittadino, con la somma dei doveri e dei diritti ad essa inerenti, propria all'ecclesiastico».

³¹⁹ G. SARACENI, *Il concetto*, cit., p. 25: «Poiché ogni ordinamento giuridico si risolve in una pluralità di individui, ognuno dei quali "in nuce" è portatore dell'intero sistema politico-giuridico, noi non esiteremo a definire lo *status* come *l'espressione soggettiva pubblica di un ordinamento giuridico*».

³²⁰ In riferimento all'ordinamento canonico, il Saraceni riconosceva solo due *status*: quello di battezzato e quello di religioso. Negava, invece, che si potesse delineare uno *status* clericale poiché «il chierico non si fa portatore di un particolare ordinamento giuridico, diverso da quello di ogni singolo battezzato», ma la sua condizione si concreta in una particolare veste e competenza funzionale: *ibidem*, p. 36.

³²¹ *Ibidem*, p. 51 ss.

³²² Cfr. G. CATALANO, *Il diritto di libertà*, cit., p. 67, il quale ha posto in evidenza che il rilievo civile delle norme confessionali, sia che siano dirette ad attribuire qualifiche, sia che stabiliscano regole di condotta, non può essere automatico ma è sempre subordinato ad una ricezione dello Stato.

tal modo, diventa concreta espressione dei diritti di libertà religiosa e, di conseguenza, ne subisce i limiti³²³.

La riconduzione degli *status* confessionali nell'alveo dei diritti di libertà religiosa, finisce, peraltro, col provocare uno snaturamento delle originarie posizioni soggettive confessionali, che riviste alla luce dei principi costituzionali, possono perdere alcuni connotati determinanti. Così, per esempio, il fatto che il sacerdote cattolico sia portatore di un carattere indelebile, determinato dal sacramento dell'ordine, o l'obbligo del celibato che discende dalla sua ordinazione, sono privi di effetto per la normativa statale³²⁴, che si interessa in modo peculiare della qualifica rivestita dal soggetto "sacerdote", solo fin tanto che dura il collegamento con l'ordinamento confessionale. Mentre, laddove tale legame, per volontà del soggetto o della confessione (per esempio nel caso di dimissioni dallo stato clericale), dovesse venire meno, cesserebbe anche l'applicazione della normativa che tale collegamento presuppone³²⁵.

Le osservazioni svolte inducono a respingere sia l'idea che si possa configurare uno *status* in capo ai ministri di culto creato dall'ordinamento italiano, sia che in esso gli *status* confessionali possano avere un rilievo diretto ed illimitato.

Le diverse teorie elaborate dalla dottrina, per definire un concetto di *status* compatibile con i principi di libertà e uguaglianza, e gli sforzi, volti a stabilire se il termine fosse applicabile alle categorie di derivazione confessionale, suscitano, dunque, perplessità, perché finiscono col lasciare irrisolta la questione relativa alla condizione dei ministri di culto alla luce del diritto vigente. Sicuramente, l'adozione di un concetto di *status*, slegato dalle ipotesi legislative che impiegano espressamente il termine, come formula volta a designare rapporti che sorgono in capo al soggetto per effetto di una sua

³²³ Cfr. A. VITALE, *Corso*, cit., p. 77 ss.

³²⁴ Cfr. C. CARDIA, *Principi*, cit., p. 218: «Esaminando, in primo luogo, la legislazione unilaterale statale relativa ai ministri di culto, occorre premettere che l'ordinamento civile non recepisce lo *status giuridico confessionale*, non riconosce cioè automaticamente quei diritti e doveri che competono loro all'interno della confessione di appartenenza. Ad esempio, l'impegno del *celibato* assunto da chi riceve l'ordine sacro, e che comporta per il can. 1087 c.j.c. impedimento al matrimonio, non è di ostacolo per la celebrazione e la validità di un matrimonio civile che il chierico intenda contrarre».

³²⁵ Cfr. in tale direzione Cass. Civ., sez. I, 14 aprile 1997 n.3193, che, in riferimento al problema dell'ineleggibilità a sindaco e a consigliere comunale del ministro di culto, ha posto in evidenza che il carattere di indelebilità della sacra ordinazione non ha un autonomo rilievo civile e che l'eventuale persistenza della qualifica confessionale in capo al ministro di culto che abbia ormai cessato di esercitare le sue funzioni non ha effetto: «la cessazione di ogni servizio ministeriale, privando l'interessato della possibilità di esercitare le funzioni connesse al ministero sacerdotale» rimuove «ogni pericolo di influenza sulla libera determinazione degli elettori» e che « con la previsione in esame si è inteso [...] solo garantire la libera determinazione della volontà degli elettori da indebite interferenze che solo il concreto esercizio di attività pastorali rende possibili e configurabili».

libera scelta e che restano condizionati all'arbitrio individuale, sembrerebbe consentire una sua applicazione anche agli *status* confessionali e alla categoria di ministro di culto. Peraltro, una tale interpretazione, mentre sembra assolvere una finalità pratica, che è quella di consentire una rapida individuazione delle situazioni soggettive connesse ad una determinata qualità personale, sul piano teorico appare difettiva, sia per l'indeterminatezza concettuale, sia perché sembra manifestare un tenace attaccamento ad una terminologia e ad una disciplina implicitamente discriminatoria e di fatto abbandonata anche dalla normativa unilaterale o di derivazione bilaterale.

Appare significativa l'evoluzione che, da questo punto di vista, si è registrata nel passaggio dal Concordato con la Chiesa cattolica del 1929 a quello del 1984. L'intento di adeguare le disposizioni pattizie al «processo di trasformazione politica e sociale verificatosi in Italia negli ultimi decenni»³²⁶, come quello di garantire una conformità ai principi sanciti dalla Costituzione della Repubblica italiana, ha svolto in materia un notevole influsso. Già un esame delle bozze, presentate in sede di revisione del Concordato³²⁷, consente di cogliere dei cambiamenti significativi in riferimento alla posizione degli ecclesiastici. Per essi, infatti, è stata disposta una graduale eliminazione di disposizioni, che non sembravano più confacenti alle norme costituzionali di libertà ed eguaglianza, sancite nella Costituzione italiana, e alle acquisizioni del Concilio Vaticano II per la Chiesa. Sono, così, cadute disposizioni di matrice giurisdizionalista, come l'art. 12 che imponeva agli ecclesiastici di elevare preghiere per la prosperità della Nazione, l'art. 20 che esigeva dai Vescovi il giuramento di fedeltà allo Stato, l'art. 43, che vietava agli ecclesiastici di iscriversi e militare in partiti politici. Sono stati riformulati gli artt. 19 e 21 relativi alle nomine dei Vescovi e dei titolari di benefici parrocchiali; è stato soppresso l'art. 5, che precludeva ai sacerdoti apostati o irretiti da censura e agli ecclesiastici privi del nulla osta dell'Ordinario diocesano l'accesso ai pubblici uffici; sono scomparse, infine, le norme, che sancivano tradizionali privilegi per i chierici, quali l'esenzione dall'ufficio di giurato (art. 4), la parziale impignorabilità di stipendi e assegni (art. 6), un trattamento di speciale riguardo in caso di arresto e

³²⁶ Cfr. *Preambolo* all'Accordo di revisione del Concordato lateranense, firmato a Roma il 18 febbraio 1984.

³²⁷ Cfr., *Il dibattito sulla revisione del Concordato (1965-1984)*, a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica, Roma, 1984, p. 112 ss.

detenzione (art. 8, commi 2 e 3), disposizioni punitive circa l'uso abusivo dell'abito ecclesiastico (art. 29, lett. i)³²⁸.

Le modifiche apportate al Concordato in riferimento agli ecclesiastici costituiscono l'effetto di una rilettura critica della loro posizione nell'ordinamento italiano, operata al fine di evitare, da un lato, che la categoria regolamentata si ponesse come privilegiataria rispetto agli altri consociati, e di consentire, dall'altro, che si garantissero le condizioni necessarie per l'espletamento della funzione ministeriale³²⁹.

Il sintomo più evidente dei cambiamenti apportati si coglie nel graduale passaggio, segnalato dalle bozze di revisione, dall'uso del termine *status*, all'espressione "condizione degli ecclesiastici", più conforme alla disciplina delineata nel 1984³³⁰.

III.1.2. La possibilità di una ricostruzione unitaria della categoria in ragione della dimensione funzionale

Se il rispetto dell'uguaglianza e della libertà religiosa, sancite costituzionalmente, induce ad escludere che il fondamento della disciplina peculiare assicurata alla categoria sia legato alla mera qualifica confessionale del ministro, alla sua "condizione esistenziale", appare, però, che esso possa essere ancorato all'importanza della funzione assoluta, che giustifica un trattamento differenziato, per certi versi appetibile, per altri limitativo, rispetto agli altri consociati.

D'altronde, la stessa locuzione "ministro di culto", utilizzata dal legislatore statale, sia pure in modo non univoco, per descrivere la figura, suggerisce l'idea di un servizio, che questi rende³³¹, e aiuta a ricostruire la categoria in ragione della funzione svolta.

La dottrina più recente tende ad accogliere l'orientamento che valorizza la dimensione dinamico-funzionale del ministro di culto, con interpretazioni che, peraltro,

³²⁸ Cfr. S. FERRARI, *L'evoluzione della normativa concernente lo status degli ecclesiastici*, in *Scritti in onore di Pietro Gismondi*, Milano, 1987, pp. 685-686.

³²⁹ Cfr. R. BRUNO, *Ministri di culto e reati elettorali*, in *Archivio giuridico*, 188 (1983), p. 369, che commentando la nuova disciplina rileva come si registri un'ampliamento dell'area del diritto comune ed un rafforzamento della «tendenza a considerare il ministro di culto in una posizione giuridica depauperata, per quanto possibile, di privilegi» e, pertanto, «meno lontana da quella di ogni altro cittadino», attribuendogli «più che una particolare e formale "auctoritas" derivante dalla sua qualifica, una condizione tale da garantirgli con pienezza l'espletamento dei diritti di libertà riconosciuti dalla Costituzione».

³³⁰ Cfr. *Il dibattito sulla revisione*, cit., p. 112 ss.

³³¹ L'etimo latino, *minister*, avalla questa interpretazione. Infatti, il termine può significare: *ministro*, *servo*, *assistente*, *funzionario*, *esecutore*, *intermediario*: cfr. *Dizionario illustrato della lingua latina*, a cura di E. e R. BIANCHI E O. LELLI, Firenze, 1997.

comportano una sostanziale confusione tra la funzione cui, in generale, è preposto il ministro di culto nell'ordinamento statale e le funzioni cui, giusta l'investitura confessionale, è adibito. La lettura della normativa di settore appare, in taluni casi, strumentale alla volontà di limitare la diffusione di nuovi movimenti religiosi, attraverso il rifiuto di categorie di ministri di culto che si pongono in dissonanza con quelle proposte dalle confessioni "tradizionali". L'operazione ermeneutica, a tal fine, pone l'accento su talune funzioni ministeriali, che dovrebbero assurgere a minimo comune denominatore per il riconoscimento statale delle categorie confessionali. Si registrano, in proposito, soluzioni differenti che oscillano da una certa moderazione di fondo, tendente ad evitare che le qualificazioni confessionali possano avere un rilievo incontrollato nel diritto statale³³², a soluzioni più estremiste che finiscono con l'identificare il ministro di culto non facendo riferimento alle certificazioni confessionali, bensì in ragione delle mansioni concretamente assolte³³³.

A prescindere dalle divergenti soluzioni circa il rilievo da attribuire alle mansioni esercitate per individuare e disciplinare i ministri di culto, si deve rilevare che appare unanime lo sforzo volto a giustificare il rilievo della categoria per la funzione svolta, sicchè appare giusto chiedersi se sia possibile ricondurre il ministro di culto alla figura del funzionario.

Sicuramente, il tentativo di assimilare la categoria in discorso alla *species* dei funzionari risente in modo incisivo delle differenti interpretazioni, che si danno dei concetti di funzionario e di pubblica funzione³³⁴, anche se, dinanzi alle diverse opzioni, gli ecclesiasticisti hanno, generalmente, mostrato di accogliere la dottrina tradizionale, elaborata sulla scorta degli insegnamenti francesi³³⁵ e recepita anche dal codice

³³² Cfr. N. FIORITA, *Remunerazione*, cit., p. 41ss.

³³³ Cfr. A. BETTETINI, *Alla ricerca*, cit., p. 255 e 260. *Contra* N. COLAIANNI, *Introduzione*, cit., p. 24: «In realtà il principio laico di non identificazione con le confessioni non sopporta una presunzione assoluta, che appiattirebbe il diritto civile su quello confessionale, ma neppure tollera l'apposizione di condizioni tali e tante da svuotarla di reale efficacia o da subordinarne la funzione garantistica alla sua valenza politica (sarebbe come modificare l'interpretazione delle regole della rappresentanza sindacale, basata sugli statuti e sull'autolegittimazione sociale, per fronteggiare l'esplosione di un sindacalismo selvaggio o il moltiplicarsi di sindacati di base o di cobas)».

³³⁴ Per una rassegna delle diverse accezioni del termine "funzionario" si rinvia a S. TERRANOVA, *Funzionario (dir. pubbl.)*, in *Enciclopedia del diritto*, XVIII, Milano, 1969, p. 280. Le difficoltà di definire in modo preciso e rigoroso il "funzionario" indusse il Giannini a mettere in discussione la stessa utilità del termine: cfr. M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1970, p. 253.

³³⁵ Nel sistema francese, ove la nozione di *service public* ha un rilievo centrale, essendo utilizzata anche come criterio di delimitazione della giurisdizione del giudice amministrativo, si considera che il momento "autoritativo" costituisca la linea di discrimine tra i due concetti di funzione pubblica e servizio pubblico. Per una diffusa trattazione in merito, cfr. G. CAIA, *Funzione pubblica e servizio pubblico*, in *Diritto amministrativo*, a cura di L. MAZZAROLLI et AL., I, Bologna, 1998, pp. 898- 913. Cfr. anche G. ZANOBINI,

penale³³⁶, secondo cui si considerano funzioni amministrative, in senso proprio e tecnico, solo le attività legate all'esercizio di poteri amministrativi.

Considerata allora la funzione in senso tecnico, si è rilevato che il ministro di culto sarebbe qualificabile come funzionario pubblico solo in marginali e discusse situazioni.

Alla luce di una fondamentale distinzione tra le funzioni del ministro di culto, destinate ad esaurirsi nella sfera spirituale-religiosa, e quelle suscettibili, invece, di produrre effetti anche per l'ordinamento civile³³⁷, si è ritenuto che il caso paradigmatico per l'assimilazione del ministro di culto alla categoria del funzionario pubblico sarebbe quello della celebrazione di un matrimonio destinato alla trascrizione civile³³⁸.

In realtà, a ben vedere, neanche in questa ipotesi la dottrina si è assestata su posizioni unanimi. La maggior parte degli autori, infatti, tende ad operare una distinzione, in materia, tra il ministro cattolico e i ministri acattolici. E, così, mentre si ritiene che il parroco celebrante il matrimonio, nell'adempiere le formalità necessarie per la trascrizione agli effetti civili, funga da pubblico ufficiale³³⁹, non si giunge alle stesse soluzioni per i ministri acattolici, che vengono invece assimilati a soggetti esercenti privatamente una pubblica funzione³⁴⁰, e ricondotti al tradizionale concetto di "organo indiretto dell'amministrazione"³⁴¹.

Amministrazione pubblica (nozione e caratteri generali), in *Enciclopedia del diritto*, II, Milano 1958, p. 233 ss.; G. MARONGIU, *Funzione, II) Funzione amministrativa*, in *Enciclopedia giuridica*, XIV, Roma, 1989, p. 1.

³³⁶ Nel codice penale, la funzione amministrativa viene descritta come l'attività «disciplinata da norme di diritto pubblico e da atti autoritativi e caratterizzata dalla formazione e dalla manifestazione della volontà della pubblica amministrazione o dal suo svolgersi per mezzo di poteri autoritativi o certificativi» (art. 357, comma 2). Il pubblico servizio è, invece, definito come l'attività «disciplinata nelle stesse forme della pubblica funzione, ma caratterizzata dalla mancanza dei poteri tipici di quest'ultima, e con esclusione dello svolgimento di semplici mansioni di ordine e della prestazione di opera meramente materiale» (art. 358, comma 2). Conseguentemente, il codice, «agli effetti della legge penale», individua i pubblici ufficiali come «coloro i quali esercitano una pubblica funzione legislativa, giudiziaria o amministrativa» (art. 357) e gli incaricati di pubblico servizio come «coloro i quali, a qualunque titolo, prestano un pubblico servizio» (art. 358).

³³⁷ Cfr. A. BETTETINI, *Alla ricerca*, cit., p. 253.

³³⁸ Cfr. M. TEDESCHI, *Manuale*, cit., p. 282: «Il parroco funge da pubblico ufficiale, sia nel momento in cui dà lettura degli artt. 143 (diritti e doveri reciproci dei coniugi), 144 (indirizzo della vita familiare e residenza della famiglia) e 147 c.c. (doveri verso i figli), che quando annota le dichiarazioni dei coniugi relative al regime patrimoniale della famiglia – qualora essi vogliano scegliere quello di separazione dei beni, poiché il regime legale è la comunione –, che quando redige l'atto in duplice originale, uno per il registro parrocchiale e un altro da inviare all'ufficiale dello stato civile».

³³⁹ Cfr. A. LICASTRO, *I ministri di culto*, cit., p. 587.

³⁴⁰ Cfr. M. TEDESCHI, *Manuale*, cit., p. 301, che, in riferimento alle attribuzioni di un ministro acattolico nella celebrazione di un matrimonio destinato alla trascrizione civile, dice: «Il fatto che eserciti alcune funzioni pubbliche non significa che egli sia necessariamente un pubblico funzionario, al più una figura speciale che esercita privatamente pubbliche funzioni». La dottrina segue, talora, l'idea che il celebrante acattolico svolga una funzione paragonabile a quella di altri soggetti investiti del potere di certificazione,

Accanto alle posizioni dominanti, si registra, però, anche un indirizzo teso a riconoscere ai ministri acattolici, impegnati nella celebrazione di matrimoni da rendere civilmente efficaci, una posizione equiparabile a quella dei ministri cattolici, che si sostanzierebbe nel potere di attestare, dinanzi allo Stato, il compimento di un atto di libertà religiosa nella confessione che il ministro si trova a rappresentare: «vale a dire che, quando viene richiesto della celebrazione di un matrimonio [...] destinato alla trascrizione civile, il ministro di culto è chiamato a collaborare con gli organi statali competenti non perché necessariamente debba fornire a questi la prova dell'esistenza di un fatto qualificantesi [...] "matrimonio religioso", ma soltanto perché attesti - nella qualità di celebrante confessionalmente abilitato e civilmente riconosciuto (per via dell'approvazione o di un accordo tra Stato e confessione) - che i nubendi hanno compiuto, nel matrimonio, un atto di libertà religiosa "positiva", ossia un atto di scelta di non avvalersi della generale laicità delle nozze civili, che [...] è stato approvato - e quindi può vantarsi di godere d'un "positivo rilievo" - nella confessione religiosa rappresentata dal ministro»³⁴².

Esistono altre ipotesi normative, in cui il ministro di culto è considerato alla stregua di un pubblico ufficiale: è il caso, ad esempio, dell'art. 609 c.c., che ammette che il ministro di culto riceva il testamento «quando il testatore non può valersi delle forme ordinarie, perché si trova in un luogo dove domina una malattia reputata contagiosa, o per causa di pubblica calamità o d'infortunio».

Si è ritenuto, in dottrina, che quella suindicata fosse una delle ipotesi tipiche in cui il ministro esercita una funzione per conto dello Stato³⁴³ rilevandosi che, nella fattispecie in esame, il ministro di culto «non viene in questione in quanto determinata persona

come i consoli all'estero e i comandanti di navi e aeromobili (art. 204 e 834 del codice della navigazione). In tal senso cfr. F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 470.

³⁴¹ Cfr. C. MAGNI, *Gli effetti civili del matrimonio canonico*, Padova, 1948, pp. 104-107. Cfr. anche A. BETTETINI, *Alla ricerca*, cit., p. 253-254: «Egli, al pari degli ufficiali di Stato civile immedesimati organicamente con lo Stato-apparato, svolge attività di natura amministrativa, poiché esercita pubbliche funzioni. Ma tali funzioni esegue indirettamente, in quanto non è organo titolare di pubblici uffici, e pertanto non agisce in nome dell'amministrazione pubblica dalla quale sono state trasferite le specifiche funzioni certificative, né utilizza i mezzi forniti dall'amministrazione stessa. Insomma, i ministri di culto in occasione della loro attività certificativa in costanza della celebrazione di un coniugio diretto a originare effetti civili, possono emanare atti amministrativi non perché inquadrati in modo astratto nella categoria degli organi (anche perché, come noto, il concetto di organo implica l'esclusività nell'assolvimento delle funzioni, che in questo caso certo non si dà), ma per il concreto contenuto dei poteri da loro usati, e desumibile dagli atti normativi e amministrativi attributivi del potere esercitanile in quella singola vicenda che è la formazione e la trasmissione dell'atto di matrimonio».

³⁴² S. DOMIANELLO, *I matrimoni "davanti a ministri di culto"*, in *Famiglia e matrimonio*, a cura di G. FERRANDO-M. FORTINO-F. RUSCELLO, I, Milano, 2002, p. 285.

³⁴³ Cfr. F. HÜBLER, *Ancora sulla posizione*, cit., p. 112; cfr. anche C. CARDIA, *Principi*, cit., p. 274.

privata, ma in quanto persona che, esercitando una funzione di pubblico interesse e prestando garanzie di affidamento attesa la sua missione, è chiamata nel caso concreto a compiere una funzione che abitualmente è propria di un ufficiale pubblico»³⁴⁴.

Il fatto che il ministro di culto si trovi a svolgere un servizio di pubblica necessità, in ipotesi ben determinate, non vale a consentirne una generale configurazione come pubblico ufficiale. E, del resto, la circostanza che le altre ipotesi di testamento speciale regolamentate nel codice civile attribuiscono la funzione di ricevere il testamento anche agli ufficiali della Croce Rossa nel caso di operazioni belliche (art. 617 c.c.) o ai comandanti di una nave, così come ai loro sostituti, durante il viaggio (art. 611 c.c.), dimostra come l'attenzione del legislatore nelle succitate ipotesi, più che a dare un rilievo pubblicistico alla categoria del ministro di culto, sia stata orientata a consentire che la persona, in punto di morte, fosse messa in condizione di disporre delle proprie ultime volontà nella forma del testamento pubblico, anche quando le situazioni contingenti non lo permettevano.

D'altronde, che il ministro di culto sia fondamentalmente distinto dai funzionari pubblici emerge, con più chiarezza, dalla normativa del codice penale, dove spesso la categoria viene nominata accanto a quella dei pubblici ufficiali, proprio per sottolineare una scansione tra le due diverse figure, che resta ferma anche nelle ipotesi in cui la disciplina dettata per esse sia la stessa³⁴⁵.

Mentre per lo svolgimento di determinate attività il ministro potrebbe essere assimilato ad un funzionario pubblico, pur restandone sostanzialmente distinto³⁴⁶, in riferimento alle attività di carattere "spirituale" o comunque non immediatamente rilevanti sul piano civile, il ministro di culto potrebbe essere assimilato, giusta taluni

³⁴⁴ G. MORELLI, *Gli ecclesiastici*, cit., p. 367.

³⁴⁵ Cfr., ad esempio art. 61, n. 10, c.p. Sull'argomento cfr. G. MORELLI, *Gli ecclesiastici*, cit., p. 429; in senso conforme V. DEL GIUDICE, *Manuale*, cit., 319.

³⁴⁶ Cfr. S. DOMIANELLO, *I matrimoni*, cit., p. 291, che sottolinea la reciproca autonomia dei ruoli svolti dal ministro di culto e dall'ufficiale di stato civile in riferimento alla trascrizione del matrimonio religioso: «Non v'è dubbio, infatti, che così come quest'ultimo (*il funzionario statale*) deve considerarsi libero di appellarsi a motivi civili per negare il diritto alla trascrizione o promuovere l'impugnazione della stessa, anche nel caso in cui il ministro di culto, da parte sua, risulti invece disposto ad assistere alla celebrazione nuziale e ad ottemperare agli adempimenti richiestigli dalle leggi speciali italiane, allo stesso modo, il ministro di culto deve considerarsi libero di rifiutare, per motivi confessionali, la celebrazione del matrimonio o anche l'ottemperanza dei soli adempimenti civili richiestigli, anche nel caso in cui l'ufficiale dello stato civile, dal canto suo, non riscontri l'esistenza di ostacoli alla valida costituzione di un vincolo matrimoniale nell'ordinamento italiano».

indirizzi dottrinali ed alcune recenti, ma non uniformi, soluzioni giurisprudenziali, alla figura del libero professionista³⁴⁷ o del lavoratore subordinato³⁴⁸.

In realtà, questa configurazione ibrida del ministro, considerato a seconda dei casi concreti come pubblico ufficiale, esercente pubblico servizio, libero professionista o lavoratore dipendente, non soddisfa e non sembra confacente ai principi di libertà religiosa, laicità e autonomia confessionale fatti propri dal nostro ordinamento.

Da un lato, appare riduttiva e mortificante l'operazione volta a considerare il ministro come un professionista, o comunque, come un soggetto esercente una normale prestazione lavorativa³⁴⁹. Una lettura del genere poteva essere giustificata, semmai, nel periodo liberale, in considerazione della diffusa tendenza a considerare il "servizio religioso", svolto dal sacerdote, come un'attività che non si prestava, almeno in linea di principio, ad avere un rilievo pubblico.

D'altro canto, si deve osservare che il fatto che il ministro di culto, in talune ipotesi, possa assolvere le funzioni di un pubblico ufficiale non vale a poterlo configurare genericamente come funzionario pubblico, non solo perché manca un formale atto di investitura, valido in senso generale, ma anche per un motivo concettualmente pregiudiziale ad una tale configurazione e consistente nel fatto che il "servizio religioso" non rientra tra i tradizionali servizi pubblici³⁵⁰.

³⁴⁷ Cfr. A. LICASTRO, *Ministri di culto: l'esperienza giurisprudenziale degli ultimi due lustri all'inizio del nuovo millennio*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 18 (2001), III, p. 979 ss.

³⁴⁸ Sulla scia della giurisprudenza statunitense si è affermato un indirizzo volto a garantire una tutela giuridica solo ai ministri di culto che dedicano alla confessione un normale orario lavorativo: cfr. V. PARLATO, *La condizione giuridica dei ministri di culto*, in *Il separatismo nella giurisprudenza degli Stati Uniti*, Milano, 1968, p. 9 ss. Peraltro, la tendenza ad equiparare il rapporto tra il ministro e la confessione religiosa come un rapporto di lavoro subordinato sembra ormai superata: cfr. Cass. Sez. Un.Civ., 28 agosto 1990, n.8870, in *Il foro italiano*, I (1991), col. 1847 e ss. Per i ministri della Congregazione dei Testimoni di Geova cfr. Pretura circondariale di Roma, 12 agosto 1996, in *Il diritto ecclesiastico*, 2 (1997), p. 159 ss., per cui il «rapporto intercorso tra le parti (i ministri e la Congregazione) non è riconducibile allo schema del rapporto di lavoro subordinato, così come previsto e disciplinato dal nostro ordinamento, in quanto nella specie difetta del tutto la *ratio* applicativa del diritto del lavoro, poiché l'opera prestata, per la maggior parte, deve considerarsi religiosa e di culto».

³⁴⁹ Spesso la giurisprudenza ha cercato di riportare il rapporto tra il sacerdote e l'organizzazione ecclesiastica allo schema del rapporto di collaborazione coordinata e continuativa: cfr. Trib. Viterbo 14 maggio 1993, in *Il diritto ecclesiastico*, II (1993), p. 450. Contro questa tendenza cfr. A. VITALE, *Corso*, cit., p. 258: «Ci pare cioè che la *remunerazione* di cui parla l'art. 24 della legge n. 222 non abbia molto in comune con la *retribuzione* costituente elemento sintomatico del rapporto di lavoro, e possa configurarsi – all'interno del nostro ordinamento – solo come l'oggetto di un diritto di natura alimentare oppure assistenziale».

³⁵⁰ Cfr. A.VITALE, *Corso*, cit., p. 95, che configura il servizio religioso come *servizio di interesse pubblico*, «dove il riferimento all'*interesse pubblico* sta a sottolineare la rispondenza dell'attività al fine sociale che lo Stato-persona è chiamato a perseguire». Cfr., anche F. HÜBLER, *Ancora sulla posizione*, cit., p. 108: «Se lo Stato prevede l'esistenza delle confessioni e dei loro ministri non è per assoggettarli e ricomprenderli nella sua sfera d'azione ma, piuttosto, perché sente l'istanza religiosa che si manifesta nella

Si deve segnalare, però, per le ovvie ricadute che la questione potrebbe avere sull'inquadramento dei ministri di culto nella categoria dei funzionari pubblici, che una parte della dottrina amministrativista, in considerazione dell'evoluzione del modello di organizzazione amministrativa³⁵¹ verso un sistema più compatibile con la conformazione policentrica della società e la configurazione "sociale" dello Stato³⁵², tende ad accogliere una nozione lata di funzione amministrativa, configurata come un'attività orientata a fini di benessere, assistenza e promozione e non necessariamente esercitata da "soggetti pubblici"³⁵³. Peraltro, l'indirizzo che accoglie una nozione omnicomprensiva di funzione amministrativa, identificata in ragione del solo dato teleologico, pur avendo, talvolta, un riscontro testuale nella legislazione³⁵⁴, stenta ad

società e, ritenendo che essa non rientri tra le sue finalità, stabilisce in modo che gli interessi religiosi vengano soddisfatti da enti, ad esso estranei a ciò espressamente idonei».

³⁵¹ In relazione alle ripercussioni che il modello centralistico di organizzazione amministrativa, adottato dallo Stato liberale, ha avuto nella disciplina dei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose, cfr. V. TOZZI, *Assistenza religiosa e diritto ecclesiastico*, Napoli, 1985, ove, in riferimento agli organi delle confessioni religiose, si dice che questi, per poter svolgere attività di rilievo sul piano civile, si trovavano, non di rado, ad essere "inglobati" nell'amministrazione statale, «con il ricorso a figure ibride di pubblico impiego, con l'assunzione di finalità ed attività tipiche della Chiesa fra le attività dell'apparato statale, con l'affidamento ad organi confessionali di funzioni amministrative civili, corrispondenti ad obiettivi e compiti dell'apparato, non necessariamente afferenti alla sfera degli interessi esclusivi della stessa Chiesa-istituzione, etc.» (p. 181).

³⁵² Cfr. P. MONETA, *Stato sociale e fenomeno religioso*, Milano, 1984, p. 26, che osserva che lo Stato contemporaneo non abbandona il singolo alla sua situazione sociale, ma adotta una linea di intervento volta non solo a rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana (art. 3 comma 2 Cost.) ma anche a favorire lo sviluppo ed il potenziamento di tutte le attività socialmente utili.

³⁵³ Cfr. per una rassegna critica delle posizioni che insistono sul dato teleologico della funzione pubblica, G. CAIA, *Funzione pubblica*, cit., p. 904 ss., che osserva: «Tali posizioni partono dall'esatto presupposto che la funzione è attività giuridica finalizzata ad uno scopo; nel caso dell'Amministrazione pubblica, attività svolta nell'interesse altrui, cioè della collettività. Ma da tale condivisibile punto di partenza, si traggono affermazioni conclusive che non sembra possano essere accolte. Considerando che si assiste ad un'evoluzione dei compiti statuali, i quali certamente non possono circoscriversi alle attività tradizionali di esercizio di un potere, queste seconde posizioni appaiono soprattutto preoccupate di non fornire un quadro riduttivo dei compiti dell'Amministrazione nel moderno Stato sociale (ove i fini non sono più di semplice conservazione, bensì anche di benessere assistenza e promozione). In sostanza, un concetto così lato di funzione amministrativa rappresenta quasi un antidoto rispetto ad una visione restrittiva delle attività (compiti) statuali ed, inoltre, il mezzo concettuale per sottolineare che l'azione amministrativa è unitaria pur se composita nelle proprie manifestazioni» (pp. 905-906).

³⁵⁴ Cfr. G. CAIA, *Funzione pubblica*, cit., p. 906: «Il "trasferimento delle funzioni amministrative" statali inerenti alle materie indicate nell'art. 117 cost. ai sensi della VIII disp. Trans. Fin., intervenuto da ultimo con il d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, riguarda contestualmente funzioni autoritative e compiti non autoritativi: si pensi, a titolo esemplificativo, a quanto disposto dall'art. 22 ("Le funzioni amministrative relative alla materia "beneficenza pubblica" concernono tutte le attività che attengono, nel quadro della sicurezza sociale, alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti o a pagamento, o di prestazioni economiche, sia in denaro che in natura, a favore dei singoli o di gruppi...") o dall'art.42 ("Le funzioni amministrative relative alla materia "assistenza scolastica" concernono tutte le strutture, i servizi e le attività destinate a facilitare mediante erogazioni e provvidenze in denaro o mediante servizi individuali o collettivi, a favore degli alunni di istituzioni scolastiche, pubbliche o private, anche se adulti, l'assolvimento dell'obbligo scolastico nonché, per gli studenti capaci e meritevoli, ancorchè privi di mezzi, la prosecuzione degli studi)».

afferinarsi sul piano teorico³⁵⁵ rendendo, di conseguenza, azzardata qualsiasi ricostruzione del ministro di culto come pubblico funzionario giusta le attività, di indubbio rilievo sociale, svolte.

D'altra parte, la configurazione del ministro di culto come pubblico funzionario, sia pure in senso "lato", si scontrerebbe con il principio surrichiamato per cui il soddisfacimento delle esigenze religiose dei consociati non può essere assunto in modo diretto dallo Stato³⁵⁶. Il fenomeno religioso, infatti, «presenta caratteristiche del tutto peculiari, che lo differenziano profondamente da altri fenomeni sociali e che sembrano renderlo più di ogni altro restio a subire intromissioni ed interventi diretti da parte del potere civile»³⁵⁷.

L'impossibilità di ricondurre il ministro di culto alla figura del funzionario pubblico non si traduce, però, nell'impossibilità di ricostruire in modo unitario la categoria in ragione della dimensione funzionale.

Infatti, il ministro di culto è, per lo Stato, un funzionario confessionale, che incarna in se stesso l'interesse individuale e l'interesse collettivo del gruppo da cui promana, per la tutela dei diritti di libertà religiosa. La sua attività, a prescindere dalle mansioni in cui concretamente si estrinseca, è tesa a rendere operante ed efficace la garanzia della promozione umana, che si estende naturalmente anche alla partecipazione dell'individuo a gruppi confessionali.

La difficoltà dello Stato di percepire il fenomeno religioso in tutte le sue potenzialità e sfaccettature e l'esigenza di rispettare l'autonomia confessionale non possono implicare un'indifferenza rispetto al fattore religioso e riproporre un modello di relazioni tra potere politico e religioso ancora improntato ai principi del separatismo. Se i pubblici poteri, giusta una dichiarazione di "incompetenza"³⁵⁸, negassero alle estrinsecazioni del sentimento religioso specifici spazi di tutela, si potrebbe determinare «un'oggettiva discriminazione a danno degli interessi religiosi, non consentendo a questi ultimi di essere perseguiti e soddisfatti con quelle opportunità e quelle falicitazioni di cui godrebbero abitualmente molti altri interessi che emergono nel corpo sociale»³⁵⁹.

³⁵⁵ Cfr. *ibidem*, p. 907.

³⁵⁶ Cfr. A.VITALE, *Corso*, cit., p. 285.

³⁵⁷ Cfr. P. MONETA, *Stato sociale*, cit., p. 38.

³⁵⁸ Cfr. A.VITALE, *Corso*, cit., p. 97 ss.

³⁵⁹ P. MONETA, *Stato sociale*, cit., p. 39.

In realtà, l'ordinamento giuridico riserva al fenomeno religioso un'attenzione particolare³⁶⁰, che si giustifica in considerazione della capacità della religione di operare come fattore di sviluppo della personalità, di crescita umana e civile dei cittadini³⁶¹. Come è stato incisivamente notato, «i valori religiosi sono considerati dalla Costituzione come grandezze di segno positivo: tanto che la stessa li fa oggetto di un *diritto di libertà*; ossia non si limita a considerare le manifestazioni individuali o collettive di religiosità quali espressioni di *mera liceità* (dinanzi alle quali mantenere un'attitudine semplicemente passiva di astensione da interventi), bensì le riconosce e garantisce quali estrinsecazioni fra le più elevate della *dignità dell'uomo*»³⁶².

Lo Stato, pertanto, non resta indifferente dinanzi alle richieste provenienti dal mondo religioso. L'articolazione di una risposta alle istanze avanzate dai gruppi confessionali viene peraltro effettuata nel rispetto dell'autonomia confessionale, attraverso un'opera di supporto esterno, volto ad agevolare la soddisfazione dei bisogni religiosi della popolazione senza dar luogo ad indebite intromissioni³⁶³.

Le istituzioni pubbliche, dunque, predispongono specifici mezzi di tutela del fenomeno religioso non in modo diretto e generalizzato, ma con un intervento che risulta condizionato dalle richieste dei singoli³⁶⁴ o dei gruppi e, spesso, necessariamente "mediato" dall'intervento degli operatori confessionali.

Ciò non significa che l'interesse religioso dei singoli non abbia un autonomo e specifico rilievo per lo Stato, ma che la domanda di libertà religiosa, quando assume una dimensione collettiva, può essere più facilmente individuata e soddisfatta. Le formazioni confessionali hanno, dunque, il compito di prospettare quali bisogni e quali

³⁶⁰ Cfr. G. DALLA TORRE, *Il fattore religioso*, cit., p. 28, che parla di *favor religionis*; cfr., anche F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 143.

³⁶¹ Cfr. P. MONETA, *Stato sociale*, cit., p. 108.

³⁶² P. BELLINI, *Principi di diritto ecclesiastico*, Bresso, 1976, p. 171.

³⁶³ Cfr. P. MONETA, *Stato sociale*, cit., p. 121; cfr. anche D. BARILLARO, *Nozione giuridica di edificio destinato al culto*, in *Archivio giuridico*, 164 (1959), pp. 54-65; nello stesso senso F. FINOCCHIARO, *Aspetti dell'attività discrezionale della pubblica amministrazione in materia ecclesiastica*, in *Il diritto ecclesiastico*, 71 (1960), I, p. 19 ss.

³⁶⁴ Cfr. V. TOZZI, *Assistenza religiosa*, cit., pp. 170-171, che rileva come l'attenzione prestata alle istituzioni confessionali, pur concretando i principi di una democrazia pluralista, non risulta controbalanciata da un potere di partecipazione assicurato ai singoli, i cui interessi, non sempre coincidenti con quelli del gruppo confessionale, finiscono col restare disattesi e auspica che si predisponga «un'articolata rete di sedi in cui tali interessi possano essere rilevati e messi in condizione di farsi valere. Una rete di organismi partecipativi, dunque, che dovrebbero essere preposti all'assunzione di decisioni particolari, sia da parte dell'autorità amministrativa, sia nell'esercizio delle stesse libertà». In senso conforme. A. VITALE, *Corso*, cit., p. 73 ss.

esigenze necessitano di un'opera di promozione e di sostegno da parte degli organi pubblici.

E la succitata prospettazione appare inevitabilmente connessa con l'organizzazione confessionale che trova la sua più significativa espressione soggettiva nella figura dei ministri di culto.

In senso descrittivo, si può dire che il ministro di culto è colui che esercita, all'interno del gruppo di appartenenza e giusta una specifica investitura, funzioni "religiose" che, connesse ai fini tipici del proprio credo confessionale, consentono il soddisfacimento delle istanze religiose di una determinata collettività, che si esprime appunto nella confessione religiosa³⁶⁵.

La categoria, sul piano civile, finisce con l'essere una sorta di propaggine secolare degli ordinamenti confessionali. Le mansioni, che il ministro di culto è chiamato a svolgere, fungono, infatti, da proiezione del generale programma perseguito da un determinato gruppo, consentendo che le istanze collettive di libertà religiosa siano più facilmente percepibili e capaci di ottenere un soddisfacimento. Con l'esercizio delle attività cui è preposto, che siano di guida morale, spirituale, o di governo, il ministro di culto assicura che il gruppo di cui fa parte mantenga, nel tempo, la propria identità e la manifesti all'esterno.

La capacità esponenziale e il ruolo strumentale al soddisfacimento delle istanze religiose dei consociati sembrano costituire la trama di fondo della legislazione statale in materia³⁶⁶ e sembrano consentire, altresì, una configurazione del ministro di culto nell'ordinamento italiano come "funzionario della libertà religiosa" nella sua dimensione collettiva.

³⁶⁵ Cfr. A. LICASTRO, *I ministri di culto*, cit., p. 220: «"Ministro di culto", pertanto, è colui che agisce per realizzare la finalità tipica della Confessione (come sopra precisata), essendo investito (o facendosi, comunque sia, di fatto carico), con esclusione degli altri membri del gruppo, della totalità o della parte principale o, talvolta, persino di una sola delle attribuzioni apicali di carattere strettamente religioso, tanto che il suo agire tende a presentarsi come agire della Confessione stessa».

³⁶⁶ Cfr., in proposito, S. BERLINGÒ, *Intervista*, in *Concordato: opinioni a confronto*, a cura di V. TOZZI, Napoli, 1984, pp. 76-77, che evidenzia come nel nuovo Concordato con la Chiesa cattolica si sia rimarcato un ruolo rappresentativo dell'episcopato, visto non più solo nella veste di organo di un'istituzione "indipendente e sovrana", diversa e "separata" dallo Stato, ma anche nel ruolo di esponente qualificato degli interessi di partecipazione alla vita del Paese. La funzione dei vescovi nell'ordinamento italiano «dovrebbe consistere, infatti, nell'"esporre" le esigenze e le energie delle esperienze solidali, che sono insieme frutto di impegno civico e di motivazione confessionale, di un esercizio di libertà vissuto come esplicazione di un *munus* del credente, e di una realizzazione di un compito di chiesa svolto come servizio alla e nella società civile».

III.2. Le “funzioni” e la "funzione" dei ministri di culto nell'ordinamento pluriconfessionale

III.2.1. L'autonomia confessionale e le funzioni dei ministri di culto

L'autonomia confessionale ha la sua matrice nei principi di pluralismo, che informano il nostro ordinamento giuridico, e trova il suo riscontro normativo negli artt. 7, comma 1, e 8, comma 2, della Costituzione.

Delle varie possibili accezioni di autonomia³⁶⁷, quella che più sembra attagliarsi al fenomeno delle confessioni religiose è quella di autonomia istituzionale³⁶⁸, intesa, alla stregua degli insegnamenti del Romano³⁶⁹, come caratteristica degli ordinamenti giuridici, che si costituiscono da sé e la cui normazione interna è direttamente o indirettamente rilevante rispetto ad un altro ordinamento.

Il riconoscimento costituzionale del fattore religioso organizzato non ha la stessa ampiezza per tutte le confessioni, risultando circoscritto l'ambito di autonomia delle confessioni acattoliche³⁷⁰ dal limite del non contrasto con l'ordinamento giuridico italiano, secondo il disposto dell'art. 8, comma 2, della Costituzione³⁷¹.

³⁶⁷ Cfr. M.S. GIANNINI, *Autonomia (Teoria generale e diritto pubblico)*, in *Enciclopedia del diritto*, IV, Milano, 1959, p. 356 ss.

³⁶⁸ In tal senso, cfr. P. GISMONDI, *Lezioni*, cit., p. 90 ss. Sul punto, cfr., anche C. MIRABELLI, *L'appartenenza*, cit., p. 144 ss.

³⁶⁹ Cfr. S. ROMANO, *Autonomia*, in IDEM, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1953, p. 14 ss.

³⁷⁰ La formula "confessioni diverse dalla cattolica" è stata criticata per la sua genericità e per la tendenza a designare un «coacervo anonimo degli indistinti»: G. PEYROT, *Significato e portata delle intese*, in *Le intese fra Stato e confessioni religiose*, a cura di C. MIRABELLI, Milano, 1978, p. 53.

³⁷¹ Occorre rilevare, in proposito, che la Chiesa cattolica è espressamente riconosciuta come ordinamento originario: G. DOSSETTI, *Intervento* del 21 marzo 1947, in A. CAPITINI-P. LACAITA, *Gli atti dell'Assemblea costituente sull'art. 7*, Manduria-Perugia, 1959, p. 411: «Per un inoppugnabile dato storico [...] la Chiesa cattolica, per l'universalità della sua diffusione, per l'indipendenza effettiva da qualsiasi Stato, per la completezza dei suoi organi (legislativi, amministrativi, giudiziari) e per l'ininterrotta consolidazione storica del suo ordinamento, si presenta come ordinamento originario». Si discute, invece, sul carattere originario o derivato delle confessioni acattoliche. Il tenore del precetto costituzionale (art. 8, comma 2, Cost.) sembra avallare le opinioni per cui le confessioni acattoliche danno vita ad ordinamenti giuridici secondari, ma la dottrina non è unanime. Cfr., per l'indirizzo dominante, che riconosce le confessioni acattoliche come ordinamenti derivati, M. TEDESCHI, *Manuale*, cit., p. 131: «Le confessioni sono ordinamenti derivati e non originari e le intese atti di diritto interno. Non tutte le confessioni, per altro, sono ordinamenti giuridici derivati. Originario è l'ordinamento della Chiesa cattolica». Cfr. G. DALLA TORRE, *Il fattore religioso*, cit., p. 77. Cfr. anche C. CARDIA, *Principi*, cit., p. 196: «Lo Stato, quindi, considera la Chiesa cattolica come un *ordinamento primario, sovrano e indipendente, e instaura con essa un rapporto pattizio di tipo internazionale*, stipulando degli accordi concordatari che storicamente hanno assunto la denominazione di *Patti lateranensi*. Nei confronti delle confessioni religiose non cattoliche, manca il riconoscimento del carattere primario dei rispettivi ordinamenti, e il rapporto con lo Stato si svolge e si sviluppa al livello del diritto interno». Per l'opinione che, invece, tende a configurare le confessioni acattoliche come ordinamenti originari, cfr. F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 80: «Invero, ove si pensi – come riteniamo corretto – che la disposizione dell'art. 8 2° comma riconosca il carattere di ordinamento giuridico delle confessioni di minoranza statutariamente

A prescindere dal problema, ampiamente discusso e speculare a quello di tracciare una nozione di confessione religiosa, concernente la portata e i limiti del «diritto di organizzarsi secondo i propri statuti»³⁷², occorre rilevare che, comunque inteso, tale diritto porta con sé un correlativo divieto di ingerenza posto nei confronti dello Stato e consistente nell'impossibilità di intervenire in quegli ambiti, che costituiscono gli *interna corporis* della confessione religiosa³⁷³.

Al riguardo, la Corte Costituzionale ha precisato come siano incompatibili «con il principio costituzionale dell'autonomia statutaria delle confessioni religiose [...] (art. 8, 2° comma, Cost.) e con quello di laicità dello Stato (artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20 della Costituzione)», sia l'emanazione di ogni «sorta di "costituzione civile" di una confessione religiosa ad opera del legislatore statale», sia la pretesa, da parte dello Stato, «di fissarne direttamente i contenuti», sia «l'assoggettamento di formazioni sociali, che si costituiscono sul sostrato di una confessione religiosa, alla penetrante ingerenza di organi dello Stato»³⁷⁴.

Il rispetto dell'autonomia confessionale nella prassi operativa risente della difficoltà di tracciare aree di esclusiva pertinenza delle confessioni religiose o dello Stato. Infatti, anche se vi sono materie in cui la riconducibilità all'uno o all'altro ordinamento è

organizzate, sarebbe una contraddizione in termini pensare che possa esservi un riconoscimento di un ordinamento giuridico come subordinato».

³⁷² Il fatto che la norma in esame statuisca il *diritto* delle confessioni acattoliche di organizzarsi secondo propri statuti, ha indotto parte della dottrina a ritenere che l'esistenza di un'organizzazione non si può dire coesistente ad una confessione religiosa: cfr., in proposito F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 73: «L'opinione che il gruppo, per essere qualificabile come "confessione", debba avere carattere istituzionale, va oltre la legge. Tale opinione, infatti, per individuare l'esistenza di una confessione, esige che il gruppo abbia un'organizzazione ed una normazione propria, ossia che si tratti di un ordinamento giuridico. Per contro [...], il secondo comma dell'art. 8, prevedendo che le confessioni religiose possano organizzarsi secondo propri statuti, riconosce a gruppi sociali esistenti e già qualificabili come confessioni religiose, il diritto di darsi un'organizzazione e, perciò, implicitamente ammette che possano darsi confessioni religiose organizzate, ma tutte egualmente qualificabili come confessioni religiose». Altri, invece, hanno interpretato la disposizione nel senso che le confessioni religiose hanno sempre un'organizzazione: cfr. C. MIRABELLI, *L'appartenenza*, cit., p. 138; P. GISMONDI, *L'interesse religioso nella costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1958, p. 1229, che sostiene che le confessioni religiose si differenziano dalle semplici associazioni per «il carattere istituzionale e l'esistenza di una normazione e di un'organizzazione per il perseguimento di fini religiosi determinati». Diversa la concezione di T. MAURO, *Considerazioni*, cit., p. 112 ss., che suggerisce una distinzione tra confessioni non organizzate, sottoposte all'unico limite della non contrarietà al buon costume dei rispettivi riti; e quelle organizzate, legittimate a pretendere la disciplina dei rapporti con lo Stato sulla base di intese.

³⁷³ Le possibili ingerenze statuali nella normativa interna delle confessioni religiose hanno, in passato, consentito, ad esempio, la sostituzione degli statuti interni delle comunità israelitiche con un legge dello Stato, r.d. 30 ottobre 1930, n. 1731, peraltro non fatta oggetto di particolari biasimi da parte confessionale, in virtù del fatto che l'estensore, il prof. Falco, era un ebreo.

³⁷⁴ Cfr. Corte cost., sentenze n. 239 del 1984, n. 43 del 1988 e n. 259 del 1990.

piuttosto netta³⁷⁵, in linea di principio ogni materia può essere oggetto di valutazione da parte di entrambi gli ordinamenti³⁷⁶.

La consapevolezza che le confessioni religiose non vivono in un ambito diverso da quello dello Stato e la considerazione della loro naturale tendenza a regolamentare ogni settore della vita umana, ferme restando le differenze sostanziali tra gli ordinamenti confessionali e quello civile, inducono a ritenere che la distinzione di competenze tra di essi non possa sempre basarsi sulla materia trattata, spesso comune ad entrambi, e che debba, piuttosto, far leva sulla diversa angolatura prospettica e sulla differente finalità delle discipline dettate dai diversi ordinamenti.

Se lo Stato ha limitato le proprie possibilità di intervento nell'organizzazione interna delle confessioni religiose, non è stato per declinare in favore di queste ultime una parte della sua sovranità, quanto per dare concretezza a quel principio personalista, che informa il testo costituzionale e che si esprime anche attraverso la partecipazione dell'individuo a gruppi confessionali. Il divieto di ingerenza, quindi, non si traduce in una dismissione dell'impegno statale a tutelare i diritti della persona all'interno delle formazioni confessionali³⁷⁷, ma tende a valorizzare le possibilità di scelta dei mezzi, attraverso cui l'individuo intende garantire la propria auto-realizzazione. Di qui, il riconoscimento che l'adesione ad una confessione religiosa e il rispetto del complesso di regole da questa dettate possono concorrere, in modo magari più appropriato e più efficace, all'obiettivo della promozione umana, ferma restando, pertanto, la possibilità di intervento statale a tutela dei diritti fondamentali dell'individuo, nei casi di confliggenza del programma confessionale con i valori tutelati costituzionalmente³⁷⁸.

Nel rispetto dei diritti fondamentali della persona, viene assicurata alle confessioni un'ampia autonomia, che consente loro di autogovernarsi³⁷⁹, adottando l'organizzazione che più si adatta al raggiungimento dei propri fini³⁸⁰.

³⁷⁵ Cfr. A. VITALE, *Corso*, cit., p. 121: «Si pensi da una parte all'esclusività riservata allo Stato-persona in ordine alla garanzia di sicurezza interna ed esterna attraverso polizia ed esercito, dall'altra all'asclusività riservata alla Chiesa (e a qualsiasi altra confessione religiosa) in ordine all'organizzazione del culto, della liturgia, della c.d. cura delle anime».

³⁷⁶ Sulla vana ricerca di materie riconducibili ai rispettivi ordinamenti, cfr., P. BELLINI, *Realtà sociale religiosa e ordine proprio dello Stato*, in *Saggi*, cit., p. 679, secondo cui l'art. 7 individua il confine tra i due ordini non per «tipi di materie» ma per «tipi di valori».

³⁷⁷ Cfr. A.C. JEMOLO, *Lezioni*, cit., p. 135 ss., che rilevava che lo Stato non ha mai ritirato di fronte ai cittadini, perché appartenenti ad una confessione, quelle garanzie di beni che danno vita ai diritti costituzionali, e che comunque stabiliscono la posizione del "cittadino".

³⁷⁸ Cfr. L. MUSSELLI-V. TOZZI, *Manuale*, cit., p. 134.

³⁷⁹ Cfr. L. VANNICELLI, *Sulla condizione*, cit., p. 988.

³⁸⁰ Cfr. S. FERRARI, *Lo spirito*, cit., p. 202.

La normativa di derivazione pattizia ha normalmente rimarcato l'autonomia confessionale e, in riferimento alla materia dei ministri di culto, è stata formalmente sanzionata la libertà di nomina degli "operatori confessionali"³⁸¹.

L'art. 3 n. 2 del Concordato con la Chiesa cattolica prevede che «la nomina dei titolari degli uffici ecclesiastici è liberamente effettuata dall'autorità ecclesiastica. Quest'ultima dà comunicazione alle competenti autorità civili della nomina degli Arcivescovi e Vescovi diocesani, degli Abati e Prelati con giurisdizione territoriale, così come dei Parroci e dei titolari degli altri uffici ecclesiastici rilevanti per l'ordinamento dello Stato»³⁸².

Disposizioni di analogo tenore sono contenute nelle intese fino ad oggi stipulate che, sancendo la libertà di nomina confessionale dei ministri di culto, dispongono un onere di comunicazione, alle competenti autorità civili, dei nominativi di coloro che, giusta l'investitura confessionale, possono essere abilitati a compiere attività civilmente rilevanti.

Non molto diversa, da questo punto di vista, è la disciplina per le confessioni, che non hanno stipulato intese e che sono ancora soggette alla legge n. 1159 del 1929³⁸³.

Correlata alla libertà di nomina dei propri ministri è la libertà delle confessioni religiose di determinare le loro funzioni, che risultano inestricabilmente collegate al tipo di organizzazione adottato e inevitabilmente connesse al patrimonio dommatico che lo supporta³⁸⁴.

Infatti, mentre nelle organizzazioni di tipo gerarchico la categoria è solitamente investita di un potere di governo sui fedeli, le organizzazioni reticolari la configurano in ragione dello svolgimento di mansioni, anche diverse da quella di governo, che esprimono, in modo peculiare, il programma perseguito dal gruppo e che sono

³⁸¹ Cfr., art. 2 dell'intesa con la Tavola valdese, legge 449 del 1984; art. 2 dell'intesa con le Chiese avventiste, legge n. 516 del 1988; art. 2 dell'intesa con le ADI, legge n. 517 del 1988; art. 3 dell'intesa con le Comunità ebraiche, legge n. 101 del 1989; art. 3 dell'intesa con la Chiesa battista, legge n. 116 del 1995; art. 3 dell'intesa con la Chiesa luterana, legge n. 520 del 1995).

³⁸² Tale autonomia, peraltro, è circoscritta dall'art. 3.3 dell'Accordo, ove si stabilisce che, fuori della diocesi di Roma e di quelle suburbicarie, non possono essere nominati negli uffici rilevanti per il diritto dello Stato ecclesiastici che non siano cittadini italiani; esigenza che, comunque, non è del tutto irragionevole, vista la funzione civile che essi possono svolgere in riferimento ai matrimoni.

³⁸³ Cfr. C. CARDIA, *Principi*, cit., pp. 291-292.

³⁸⁴ Cfr. A. LICASTRO, *I ministri di culto*, cit., p. 238: «Avere la concreta possibilità di nominare liberamente i "ministri" cui affidare l'incarico di agire per il perseguimento della finalità propria della Confessione è la prima e fondamentale estrinsecazione del diritto di essa di "organizzarsi" in piena autonomia: dal punto di vista dell'ordinamento statale equivale a riconoscere al gruppo la libertà di agire, nell'ambito di vigenza spaziale delle leggi civili, come *entità collettiva*, organizzata in vista del conseguimento di un fine specifico, distinto da quello perseguito dai fedeli nella loro individualità».

naturalmente legate all'evoluzione storica di una determinata confessione e al suo grado di "secolarizzazione"³⁸⁵.

In riferimento alla stretta connessione tra gli eventi storici e la diversa comprensione delle figure di ministri di culto, si può considerare il caso dei rabbini, i cui compiti si sono progressivamente ristretti a funzioni magisteriali. Durante il medioevo, invece, il rabbino gestiva compiti di guida, non solo spirituale, nei confronti della comunità che gli veniva affidata³⁸⁶.

Anche il programma perseguito da una determinata confessione incide in modo decisivo sulla determinazione delle funzioni dei ministri. Nella Chiesa valdese, ad esempio, l'importanza data alla diffusione del messaggio religioso fa sì che le figure, le quali sono preposte a compiti di predicazione, assumano uno spessore specifico e una posizione peculiare, anche se non ricoprono incarichi relativi alla cura delle anime. Così, accanto a ministeri di tipo pastorale, si rinvengono ministeri diversificati, legati all'attività di annuncio: si tratta del "predicatore locale", del "visitatore", del "monitore", del "catechista", del "colportore", del "responsabile di gruppi settoriali"³⁸⁷.

Le differenze si avvertono anche in relazione all'investitura, umana o divina, dell'autorità.

Nella Chiesa cattolica l'organizzazione ruota principalmente intorno alle due figure del Pontefice e dei Vescovi, che costituiscono le due potestà che hanno la loro fonte diretta nel mandato divino³⁸⁸.

³⁸⁵ Cfr. F. FREGOSI, *Islam*, cit., p. 108, che rileva come l'inesistenza di un principio di laicità, che, seppure tra mille difficoltà interpretative ed attuative, costituisce una delle caratteristiche fondamentali delle costituzioni dei Paesi occidentali, comporti che nei Paesi musulmani non ci sia una netta linea di discriminazione tra potere politico e religioso, come è dato riscontrare anche dalla circostanza che i soggetti che hanno delle competenze particolari in ordine alla conoscenza della Legge religiosa sono spesso organicamente integrati nell'amministrazione a fini strumentali di controllo.

³⁸⁶ S. SCHWARZFUCHS, *Formazione*, cit., p. 140: «Il rabbino era, ad un tempo, giudice, maestro e, talvolta, guida di una comunità che non avrebbe potuto vivere senza di lui. Le sue conoscenze talmudiche, la sua pratica nella giurisprudenza ebraica, il suo giudizio, la sua pietà e la sua rispettabilità lo rendevano l'uomo chiave anche per la soluzione dei contrasti che non mancavano di gettare scompiglio nel mondo dei mercanti, piccoli e grandi, che stava a fondamento della comunità. In certo senso, il rabbino era divenuto garanzia di convivenza tranquilla ed equità».

³⁸⁷ Cfr. T. RIMOLDI, *I ministri di culto*, cit., p. 176.

³⁸⁸ Cfr. L. CHIAPPETTA, *Il codice di diritto canonico. Commento giuridico-pastorale*, I, Roma, 1996, p. 203: «La Chiesa, infatti, è stata "costituita e organizzata da Cristo nel mondo come società" (can. 204 §2), indipendente nella sua esistenza e nella sua attività da qualsiasi autorità umana (cfr. cann. 747 §1; 1254 §1). Come tale, essa possiede non solo il potere di ordine, ossia il potere di compiere e di amministrare le cose sacre, che ha per fine diretto e immediato la santificazione delle anime, ma anche quello di giurisdizione, ossia il potere di reggere e guidare socialmente i fedeli, nella sua triplice funzione: legislativa, giudiziaria e amministrativa o esecutiva, a cui si unisce anche il potere dottrinale o di magistero».

Diversa, invece, è la concezione della guida della comunità nel sistema islamico, ove, se non esiste una figura di sacerdoti o ministri che possano dirsi titolari di una funzione di mediazione tra Dio e gli uomini, è però dato riscontrare una serie di figure³⁸⁹, in qualche misura assimilabili ad un clero³⁹⁰.

La varietà delle organizzazioni religiose e i diversi modi, in cui esse intendono realizzare la loro missione, comportano delle differenze irriducibili in ordine alla categoria dei ministri di culto, forgiata, di volta in volta, in ragione delle specificità identitarie di ciascun gruppo confessionale.

La considerazione che le caratteristiche della guida della comunità rispecchiano fedelmente il tipo di organizzazione confessionale, comporta che lo Stato non possa intervenire a definire i compiti, cui dovrebbe attendere un ministro di culto³⁹¹ per essere considerato tale, senza, con ciò, realizzare un'indebita interferenza in un ambito lasciato all'autonomia delle singole confessioni.

La legislazione unilaterale dello Stato, peraltro condizionata dalla scarsa diffusione di confessioni acattoliche nel periodo storico in cui essa è stata prodotta, ha spesso determinato delle notevoli incertezze in materia, poiché, parlando di ministri di culto "con giurisdizione o cura d'anime", ha adottato un parametro di valutazione delle diverse attività ministeriali, che sembra il riflesso di una prospettiva "canonicocentrica", di certo non conforme al pluralismo confessionale.

Diversamente, le intese, finora concluse, nonostante il loro generale alto tasso di "omologazione", hanno normalmente dato, in materia, il giusto risalto alle specificità

³⁸⁹ Si pensi, ad esempio all'*imam*, che è la persona che guida il culto pubblico, compiendo i gesti rituali che gli altri fedeli allineati dietro di lui ripetono: cfr. S. FERRARI, *Lo spirito*, cit., p. 229 ss.

³⁹⁰ Cfr. F. FREGOSI, *Islam*, cit., p. 107: «Gli esempi ci inducono a pensare che se non esiste nell'islam una organizzazione gerarchica che raccoglie l'insieme non solo degli agenti del culto ma anche dei sacerdoti-intercessori (ministri di altare) del tipo di quelli della Chiesa cattolica, esiste invece un corpo di dottori della Legge (*ulama*), di teologi giuristi (*fuqaha*) guardiani dell'"ortodossia" e incaricati dell'applicazione della Legge religiosa (*sharia*)».

³⁹¹ Questo tipo di ingerenza si è variamente realizzata in passato. In seguito alla Rivoluzione Francese, ad esempio, l'autorità politica si ritenne competente a riorganizzare il ruolo dei rabbini in Francia e in Italia definendone i compiti in un regolamento del 1806, che disponeva: «Le funzioni dei rabbini sono: 1° insegnare la religione; 2° insegnare la dottrina contenuta nelle decisioni del Gran Sinedrio; 3° ricordare in ogni circostanza la necessità di obbedire alle leggi, in particolare quelle rivolte alla difesa della patria e preoccuparsi di tale esortazione soprattutto in occasione della chiamata annuale alla leva, a cominciare dal primo appello dell'autorità fino alla completa esecuzione di tutti gli adempimenti richiesti dalla legge; 4° far considerare agli Israeliti il servizio militare come un dovere sacro, avvertendoli che durante il periodo di leva la legge ebraica li dispensa dalle osservanze inconciliabili con le esigenze del servizio; 5° predicare nelle sinagoghe e recitare le preghiere pubbliche per l'Imperatore e la famiglia imperiale; 6° celebrare i matrimoni e pronunciare i divorzi, beninteso previa esibizione da parte dei nubendi dell'atto civile di matrimonio o di divorzio». Il riferimento è rinvenibile in S. SCHWARZFUCHS, *Formazione*, cit., p. 144.

identitarie di ciascun gruppo confessionale. Sul piano terminologico, va segnalato il riferimento a determinate categorie, non comuni a tutte le confessioni³⁹², mentre sul piano sostanziale, va rimarcato il riconoscimento espresso della libertà nell'esercizio del ministero, non solo in forma generica, ma anche qualificata dalla specifica missione della confessione religiosa³⁹³.

Il disegno di legge n. 2531 del 2002, attualmente all'esame delle Camere, sembra muoversi lungo la traiettoria delle acquisizioni bilateralmente convenute, poiché si preoccupa di sancire che «i ministri di culto di una confessione religiosa sono liberi di svolgere il loro ministero spirituale» (art. 10, n. 1).

Se lo Stato non può ingerirsi nell'organizzazione confessionale, pretendendo di stabilire i compiti dei ministri di culto, risulta, invece, giustificata l'attenzione peculiare che esso riserva a quelle attività, che essi svolgono e che sono passibili di produrre effetti civili³⁹⁴. A titolo esemplificativo, si può ricordare come diverse intese prevedano tassativamente che solo i matrimoni religiosi celebrati da ministri del culto in possesso della cittadinanza italiana possano ritenersi idonei a produrre effetti civili (art. 18 dell'intesa con la Chiesa avventista; art. 12 dell'intesa con le ADI; art. 14 dell'intesa con le Comunità ebraiche; art. 10 dell'intesa con la Chiesa battista; art. 13 dell'intesa con la Chiesa luterana); oppure, come, ai fini dell'accesso dei ministri di culto in strutture carcerarie, militari e ospedaliere per l'esplicazione di compiti di assistenza spirituale, sia richiesta la presentazione di una specifica certificazione confessionale (artt. 6 e 8 dell'intesa con la Tavola valdese; artt. 5, 8 e 9 dell'intesa con la Chiesa avventista; artt. 3, 4 e 6 dell'intesa con le ADI; artt. 8, 9 e 10 dell'intesa con le Comunità ebraiche; art. 3 dell'intesa con la Chiesa battista).

³⁹² Nell'intesa con la Tavola valdese, si parla, ad esempio, di "pastori", espressione sinonimica di quella di ministri di culto della Tavola valdese; nell'intesa con la Chiesa avventista, legge n. 516 del 1988, si parla, oltre che di ministri di culto, anche di "missionari avventisti" o di "colportori evangelisti" o semplicemente di "colportori"; nell'intesa con le Comunità ebraiche, legge 101 del 1989, si parla di ministri di culto e di "magistero rabbinico"; nell'intesa con la Chiesa evangelica luterana, legge n. 520 del 1995, si parla anche di "pastori".

³⁹³ Cfr. art. 16 dell'intesa con la Tavola valdese, legge n. 449 del 1984; art. 5 dell'intesa con le Chiese avventiste, legge n. 516 del 1988; art. 20 dell'intesa con le ADI, legge n. 517 del 1988; artt. 2 e 18 dell'intesa con le Comunità ebraiche, legge n. 101 del 1989; art. 19 dell'intesa con l'Unione evangelica battista, legge n. 116 del 1995.

³⁹⁴ Cfr. L. MUSSELLI-V. TOZZI, *Manuale*, cit., p. 138 ss.

III.2.2. Il ruolo di “collegamento” dei ministri di culto nell'ordinamento democratico

«Ogni sistema organizzato del sacro, per resistere al rischio di logoramento del tempo e della weberiana "routinizzazione del carisma", si fonda sul principio d'autorità, dell'autorità del sacro, sia pure diversamente declinato»³⁹⁵. L'organizzazione delle confessioni religiose trova una peculiare espressione nella figura dei ministri di culto, cui si attribuisce un diverso rilievo nella normativa statale, a seconda che essi vengano considerati solo come "organi confessionali"³⁹⁶, o come soggetti abilitati a compiere, in determinate circostanze, attività passibili di produrre effetti civili³⁹⁷.

In via generale, il rilievo delle qualifiche confessionali viene oggi spiegato alla luce del riconoscimento costituzionale del diritto di libertà religiosa, nella sua duplice dimensione individuale e collettiva, che si pone come presupposto necessario, ma non sufficiente, per garantire che l'organizzazione del gruppo confessionale sia presa in considerazione dall'ordinamento statale.

Peraltro, si deve rilevare che l'attenzione normativa riservata alla categoria, o ai suoi corrispondenti confessionali, è di gran lunga precedente all'emanazione del testo costituzionale, al punto che si potrebbe ricostruire una storia dei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose, proprio in ragione della diversa configurazione giuridica delle autorità confessionali all'interno dell'ordinamento civile.

Per lungo tempo, la considerazione delle categorie confessionali o di quella omnicomprensiva di "ministro di culto" ha risposto, soprattutto, alla logica del controllo, all'esigenza di realizzare un "contenimento" dei poteri che, attraverso le loro autorità, i gruppi confessionali potevano esercitare sulla società civile.

Senza voler andare troppo lontano nel tempo, giova tener presente che il legislatore liberale aveva inteso esercitare una vigilanza sul clero cattolico per evitare che

³⁹⁵ N. COLAIANNI, *Introduzione*, cit., p. 16.

³⁹⁶ Cfr. L.VANNICELLI, *Sulla condizione*, cit., p. 999: «La funzione dei ministri di culto conserva una sua rilevanza, distinta da quella degli altri cittadini che non meritano determinazioni giuridiche formalizzate o riconoscimenti specifici in base a condizioni preesistenti; solo in situazioni particolari, peraltro, i ministri di culto esercitano compiti che rivestono funzioni non più rilevanti solo nell'ambito della confessione di provenienza, bensì espressamente considerate e rilevate dalle leggi dell'ordinamento esterno. Alcune ricordate disposizioni infatti, qualificando sotto profili particolari i soggetti preposti alla guida delle comunità di culto, conferiscono rilevanza alle loro azioni, attribuiscono capacità specifiche e li distinguono in certa misura dagli altri soggetti, riconoscendo così valore particolare al loro servizio, in quanto rispondente al diffuso interesse religioso, presupponendone una posizione e funzione definita anche in ambito comunitario».

³⁹⁷ Cfr. C. MIRABELLI, *L'appartenenza*, cit., p. 342; L.VANNICELLI, *Sulla condizione*, cit., p. 981.

l'intransigenza mostrata da molti, in riferimento all'assetto ideologico del nuovo Stato, potesse scalfire l'unità appena raggiunta³⁹⁸.

Il controllo dello Stato si esprimeva in forme diversificate e, talora, solo apparentemente "favoritive". Infatti, se la logica dell'"intromissione" era più facilmente percepibile nelle norme relative agli abusi sui ministri di culto³⁹⁹, una lettura più attenta alla disciplina del sostentamento del clero, che si realizzava attraverso i supplementi di congrua dimostra che, anche nell'elargizione di fondi, lo Stato aveva la possibilità di garantire una vigilanza⁴⁰⁰.

³⁹⁸ Cfr. S. FERRARI, *Legislazione ecclesiastica*, cit., p. 87: «È noto come negli anni '60 una parte del clero cattolico si opponesse, per fedeltà alle direttive provenienti da Roma, per simpatie legittimistiche o per altri motivi che esamineremo più avanti, al processo di unificazione nazionale, provocando la reazione degli organi di governo italiani che colpirono i sacerdoti più ostinatamente "sovversivi" con arresti, processi, espulsioni dal Regno ed altre misure legali o, come talvolta avvenne, illegali». Cfr., anche G. MARTINA, *Il clero italiano*, cit., p. 782.

³⁹⁹ Cfr. S. FERRARI, *Legislazione ecclesiastica*, cit., p. 115: «Il contrasto che, in seguito all'occupazione degli Stati pontifici ed all'estensione a tutta la penisola della legislazione ecclesiastica subalpina, avrebbe opposto la Chiesa cattolica allo Stato italiano era stato previsto dal governo del nuovo regno, che fin dal 1859 si era preoccupato di fornire alle autorità giudiziarie gli strumenti legislativi necessari per reprimere le attività ostili poste in essere dal clero. Nel Codice penale promulgato – senza un previo dibattito parlamentare – il 20 novembre 1859 vennero infatti collocati tra i "reati contro la pubblica Amministrazione" gli articoli 2-4 della legge 5 luglio 1854, con una leggera ma importante modificazione che inseriva tra i reati ivi contemplati il comportamento di quei sacerdoti i quali commettersero "fatti che (fossero) di natura tale da eccitare il disprezzo ed il malcontento contro le medesime (istituzioni o leggi dello Stato), o coll'indebito rifiuto de' propri uffizi turb[assero] la coscienza pubblica o la pace delle famiglie». Sul tema cfr. anche A.C. JEMOLO, *Le norme*, cit., p. 6 ss. Si deve rilevare che le disposizioni concernenti i c.d. "abusi dei ministri di culto", sono per la gran parte venute meno. È stato ad esempio depenalizzato l'art. 327 c.p., che prevedeva il reato di eccitamento al dispregio e vilipendio delle istituzioni, delle leggi o degli atti dell'Autorità, con la legge 25 giugno 1999 n. 205, art. 18 comma 1. Un residuo delle succitate norme sugli abusi è costituito dalle leggi elettorali, che puniscono il ministro di culto che "abusando delle proprie attribuzioni e nell'esercizio di esse" si adoperano per indirizzare i suffragi degli elettori a favore o in pregiudizio di determinate candidature, o che, attraverso gli strumenti della promessa o delle minacce spirituali svolgono tale azione o inducono gli elettori a firmare dichiarazioni di presentazione di candidature o liste di candidati: cfr. sull'argomento G. PENDICE, *Considerazioni sul magistero sacerdotale ed i suoi limiti nella legge elettorale*, in *Il diritto ecclesiastico*, 88 (1977), II, p. 506 ss.; B. SCALINI, *I ministri di culto e le leggi elettorali*, in *Archivio giuridico*, 103 (1983), p. 129 ss.; R. BRUNO, *Ministri di culto e reati elettorali*, cit., p. 307 ss.

⁴⁰⁰ Cfr. M. TEDESCHI, *Manuale*, cit., p. 174: «Si deve pur dire che in questo modo lo Stato poteva – in un periodo di forti contestazioni con la Chiesa – controllare, e entro certi limiti sottoporre a sé, un clero che altrimenti avrebbe potuto essere motivo di disordine o di ulteriori scontri». Cfr. IDEM, *I diritti di regalia*, in *Vecchi e nuovi*, cit., p. 223. Cfr., anche L. MUSSELLI, *Intervista*, in *Concordato*, cit., pp. 112-113: «Costui ricorderà che nell'epoca liberale i supplementi di congrua, provenivano in sostanza dai beni ecclesiastici stessi, che lo Stato aveva espropriato e venduti e le cui briciole servirono a finanziare il clero povero. Ancora metterà in rilievo come nel Concordato del 1929, in via provvisoria, lo Stato si fosse impegnato coi supplementi di congrua ad aiutare il clero con cura d'anime, ma avesse, in cambio di questo aiuto, conservato un potere di controllo sulla nomina di questo clero e sull'amministrazione dei benefici parrocchiali e sulle mense vescovili che godessero della congrua, potere di controllo ora perduto con il recente accordo. Ricorderà che se l'impostazione di fondo del nuovo accordo è di tipo tendenzialmente separatista, questo separatismo non può risolversi solo nel liberare la Chiesa cattolica da tutti i vecchi poteri di controllo e di ingerenza da parte dello Stato, ma funzioni anche nel senso opposto e cioè di liberare lo Stato dal dovere di "proteggere e aiutare" la Chiesa italiana».

E, mentre si cercava di tradurre in disposizioni legislative l'agognata separazione tra la sfera temporale e quella spirituale e di risolvere la c.d. "questione romana", la legge 13 maggio 1971, n. 214, conosciuta come "legge delle guarentigie", lasciava in vigore i tipici strumenti giurisdizionalisti del *placet* e dell'*exequatur*, per la provvista dei benefici maggiori e minori⁴⁰¹.

Il passaggio dallo Stato liberale a quello fascista non scalfì i presupposti della legislazione vigente in materia e, anzi, nonostante il professato intento di garantire la libertà religiosa anche ai culti acattolici⁴⁰², la logica del controllo e del contenimento trovò nuove espressioni normative attraverso la legge sui culti ammessi 24 giugno 1929, n. 1159.

In uno dei più importanti commenti alla condizione giuridica delle confessioni acattoliche⁴⁰³, probabilmente troppo impegnato a difendere gli interessi del regime⁴⁰⁴, si riteneva sommamente opportuno che, in relazione alla materia dei ministri di culto, lo Stato si fosse deciso ad estendere la funzione di vigilanza, che esso svolgeva nei confronti della Chiesa cattolica, anche a quelli che erano ora definiti "culti ammessi", poiché solo in tal modo si sarebbe potuto consentire allo Stato fascista di «coordinare tutte le attività dei singoli e vigilarle per i fini di interesse generale»⁴⁰⁵.

In relazione ai ministri di culto, lo strumento tecnico previsto per limitare la loro attività era l'approvazione governativa della nomina⁴⁰⁶. L'art. 3 della succitata legge prevedeva, infatti, che «le nomine dei ministri dei culti diversi dalla religione dello Stato devono essere notificate al Ministero della giustizia e degli affari di culto per l'approvazione». La possibile estensione di tale disposizione, che, intesa *strictu sensu*, sembrava imporre a tutte le confessioni acattoliche un obbligo di notifica delle nomine dei propri ministri di culto⁴⁰⁷, veniva, peraltro, limitata dal regolamento di attuazione 28 febbraio 1930, n. 289⁴⁰⁸.

⁴⁰¹ Cfr. A. RAVÀ, *La legge delle guarentigie*, in *La legislazione ecclesiastica*, cit., p. 210: «La legge delle guarentigie, accanto a disposizioni separatiste, conservava disposizioni ancorate a vecchi concetti giurisdizionalisti: la disposizione che sanciva la conservazione del diritto di patronato regio e dell'*exequatur* e *placet* in materia beneficiaria».

⁴⁰² Cfr. T. MAURO, *Considerazioni*, cit., p. 104.

⁴⁰³ Si tratta del commento di M. PIACENTINI, *I culti ammessi*, cit.; cfr. IDEM, *La legge 24 giugno 1929, n. 1159*, Roma, 1929.

⁴⁰⁴ Cfr. M. TEDESCHI, *La legge sui culti ammessi*, in *Dalla legge sui culti ammessi*, cit., p. 40.

⁴⁰⁵ M. PIACENTINI, *I culti ammessi*, cit., pp. 434-435.

⁴⁰⁶ Si deve peraltro osservare che tale strumento non corrispondeva ai diritti di placitazione dei benefici ecclesiastici: cfr. T. MAURO, *Considerazioni*, cit., p.176.

⁴⁰⁷ In tal senso si esprimeva gran parte della dottrina, affermando, peraltro, non l'obbligatorietà della notifica in sé considerata, bensì quella dell'approvazione governativa, di cui la notifica si poneva come

Per quanto la sanzione della mancata approvazione fosse stabilita nella non riconoscibilità di effetti civili agli atti compiuti dai ministri dei culti acattolici nell'esercizio del proprio ministero⁴⁰⁹, l'approvazione o non approvazione del ministro finiva con l'essere un mezzo per stabilire un contatto con i culti acattolici⁴¹⁰ e si poneva, spesso, come un indice dell'inammissibilità di un culto nell'ordinamento statale⁴¹¹. L'uso politico dello strumento in esame da parte del regime fascista aveva determinato un sostanziale pregiudizio al libero esplicarsi dei culti acattolici nell'ordinamento statale⁴¹², ma, ciò nonostante, l'approvazione dei ministri di culto ha mostrato di resistere⁴¹³ ad una rilettura in senso democratico. La nota sentenza della Corte Costituzionale, n. 59 del 1958⁴¹⁴, in tema di libertà di culto degli acattolici, infatti, confermava la legittimità della previsione legislativa del provvedimento di approvazione⁴¹⁵, nella parte in cui essa

semplice presupposto: cfr. C. MAGNI, *Intorno al diritto dei culti acattolici ammessi in Italia*, in *Studi Sassaresi*, 1-2 (1931), pp. 109-111; A.C. JEMOLO, *Lezioni*, cit., p. 358; O. GIACCHI, *La legislazione italiana sui culti ammessi*, Milano, 1934, p. 48; M. PIACENTINI, *I culti ammessi*, cit., p. 433; V. DEL GIUDICE, *Manuale*, cit., p. 83. Le posizioni dei suddetti Autori però non erano totalmente convergenti, poiché mentre il Giacchi e il Del Giudice, sembravano considerare l'approvazione governativa e, conseguentemente, la preventiva notifica della nomina di un ministro di culto acattolico come assolutamente obbligatorie, altri, invece, come Jemolo, considerava l'approvazione obbligatoria solo a determinati effetti, ed altri, infine, come il Magni e il Piacentini, limitavano esplicitamente o implicitamente l'obbligo di chiedere l'approvazione solo a determinate categorie di ministri.

⁴⁰⁸ L'art. 22, comma 2, del R.D. n. 289 del 1930 stabilisce che «gli atti del proprio ministero compiuti dai ministri di culto sono operativi agli effetti civili dalla data del decreto ministeriale di approvazione della nomina dei ministri medesimi». Sul punto, cfr. F. HÜBLER, *Ancora sulla posizione*, cit., p. 116; cfr., anche, T. MAURO, *Considerazioni*, cit., p. 146.

⁴⁰⁹ *Ibidem*, p. 148. Cfr., anche F. HÜBLER, *Ancora sulla posizione*, cit., p. 127: «Considerando, invece, che l'approvazione riguarda un'attività che se anche coincide con l'esercizio del ministero spirituale, si concreta in situazioni e rapporti per cui l'amministrazione si è riservata propri poteri, ogni questione relativa al suo svolgimento, ovviamente, non potrà che riguardare la pubblica amministrazione».

⁴¹⁰ Il 3° comma dell'art. 20 del regolamento 28 febbraio 1930, n. 289 stabilisce infatti che «qualora il culto», del cui ministro si tratti, «non sia, o per erezione dei suoi istituti in ente morale od altrimenti, già noto al Governo, debbono essere fornite anche notizie circa la denominazione di esso, i suoi scopi, i suoi riti, i mezzi finanziari dei quali dispone, i nomi degli amministratori, l'autorità ecclesiastica superiore da cui dipende».

⁴¹¹ Cfr. T. MAURO, *Considerazioni*, cit., p. 161: «Ciò tuttavia non vuol significare che, come si è già messo in rilievo, la negata approvazione sia sempre necessariamente indice dell'inammissibilità del culto, a cui appartiene il ministro interessato, dato che un analogo provvedimento può essere determinato da motivi del tutto differenti, connessi alla mancanza di taluni altri requisiti prescritti dalla legge ovvero a considerazioni generali o specifiche di mera opportunità».

⁴¹² Cfr. S. DOMIANELLO, *I matrimoni*, cit., p. 246

⁴¹³ Cfr. A. ALBISETTI, *Il diritto ecclesiastico nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Milano, 2001, p. 6 ss., che parlava di una resistenza interpretativa, nuovamente privilegiataria e discriminante dei culti acattolici.

⁴¹⁴ Il testo della sentenza è rinvenibile in *Giurisprudenza costituzionale e fattore religioso*, Milano, 1987, p. 84 ss. e fu commentato da F. FINOCCHIARO, *Note intorno ai ministri dei culti acattolici ed ai poteri dell'autorità in relazione al diritto di libertà religiosa*, in *Il diritto ecclesiastico*, 70 (1959), II, p. 27 ss.

⁴¹⁵ Cfr. T. MAURO, *Considerazioni*, cit., pp. 176-177: «A differenza di quanto affermato nella sentenza soprarichiamata, nulla autorizza a ritenere abrogato, nemmeno in parte, l'art. 3 della legge 24 giugno 1929 che, sia pure entro determinati limiti, appare ancor oggi pienamente ammissibile, non già naturalmente al fine di fornire all'autorità governativa il mezzo per ostacolare o comunque controllare, in notevole misura,

potrebbe addurre a proprio fondamento giustificativo l'attribuzione di effetti civili ad attività, nelle quali si manifestava l'autonomia organizzativa delle confessioni religiose e, nell'occasione, richiamava il principio limite dell'ordinamento giuridico italiano all'esercizio del diritto delle confessioni acattoliche di organizzarsi secondo i propri statuti, operante *ex art. 8, comma 2, Cost.*

In altri interventi, successivi nel tempo, la Corte Costituzionale ha statuito la necessità di salvaguardare l'indipendenza dello Stato da pressioni confessionali nella valutazione della scelta di offrire una tutela civile alle diverse manifestazioni della libertà religiosa⁴¹⁶.

Si comprende, pertanto, che, anche nel contesto della Costituzione repubblicana, l'attenzione normativa alla categoria non è del tutto avulsa da esigenze di vigilanza⁴¹⁷.

Infatti, la considerazione che la religione sia un fattore di accrescimento della personalità umana ed il riconoscimento normativo della libertà religiosa, guardata oggi anche nel suo aspetto di libertà *positiva*, non ha determinato un abbandono fiducioso dello Stato nei confronti dei gruppi religiosi, ma ha, anzi, generato una nuova forma di attenzione, che si rivolge sia alla salvaguardia dei diritti fondamentali della persona all'interno delle confessioni religiose⁴¹⁸, sia alla ricerca, davvero ardua se guardata alla luce di quel principio di "incompetenza ideologica" in cui sembra sostanziarsi la laicità

l'attività dei ministri di culto acattolico, bensì soltanto per stabilire il requisito cui è subordinato il godimento, da parte dei medesimi ministri, di determinate prerogative, che di per sé non conseguono tutte necessariamente dal principio della libertà religiosa».

⁴¹⁶ Cfr. S. DOMIANELLO, *I matrimoni*, cit., p. 251, che, nel commentare la sentenza della Corte Costituzionale n. 58/1959, unitamente alla n. 467 del 1992 e n. 195 del 1993, asserisce: «ne consegue – stando sempre a quanto affermato dalla corte costituzionale – che allo Stato va riconosciuto e garantito, *in ogni occasione*, anche il libero esercizio di un autonomo potere di controllo in ordine all'effettivo rispetto dei confini che non possono essere valicati da alcuna interpretazione o applicazione dei disposti legislativi pur ragionevolmente introdotti, in via unilaterale ovvero bilaterale, a diretto beneficio di manifestazioni (rispettivamente, generiche ovvero specifiche) della libertà religiosa positiva». In riferimento all'esercizio di una necessaria funzione di controllo dello Stato sulla richieste di tutela del diritto di libertà religiosa, cfr. G. CASUSCELLI, *Edifici ed edilizia di culto*, I, *Problemi generali*, Milano, 1979, p. 60.

⁴¹⁷ Sui limiti alle possibilità di controllo cfr. F. FINOCCHIARO, *Note intorno*, cit., p. 42: «Com'è agevole notare, è la stessa Costituzione a prevedere i casi nei quali alla pubblica autorità è consentito un intervento nell'esercizio delle facoltà inerenti al diritto di libertà religiosa. Né sembra che l'autorità possa esercitare sui diritti costituzionalmente garantiti controlli diversi da quelli previsti dalle stesse norme costituzionali senza gravemente snaturare i diritti medesimi».

⁴¹⁸ Cfr. A.C. JEMOLO, *Problemi pratici della libertà*, Milano, 1961, p. 131; cfr., poi, P. VIRGA, *Libertà giuridica e diritti fondamentali*, Milano, 1947, p. 206; cfr. P. BELLINI, *Diritti inviolabili dell'uomo e formazioni sociali religiose (contributo allo studio dell'art. 2 della Costituzione)*, in *Saggi*, cit., p. 197. L'esperienza dimostra come il contrasto tra le confessioni religiose e i propri membri non sia solo confinato sul piano teorico. In proposito, cfr. le vicende giudiziarie dell'organizzazione di Scientology in Italia: si rinvia a F. FINOCCHIARO, *Scientology*, cit., p. 603 ss.; G. D'ANGELO, *Ultime vicende giudiziarie della Chiesa di Scientology*, in *Il diritto ecclesiastico*, 109 (1998), I, p. 384 ss. Sul piano pratico, poi, si possono ricordare i problemi suscitati dai c.d. "culti suicidi": si pensi al suicidio di massa del 18 novembre 1978 a Jonestown, in Guyana, di 900 membri del "Tempio dei Popoli" di Jim Jones.

dello Stato⁴¹⁹, di clausole normative di sbarramento per movimenti che appaiono come "deviazioni" del sentimento religioso⁴²⁰.

Persiste, pertanto, un'esigenza di controllo dei gruppi confessionali da parte dello Stato⁴²¹. Essa, peraltro, non sembra più rispondere ad una volontà di "soffocamento" quanto, piuttosto, a rendere possibile l'esercizio dei diritti di libertà, da parte di tutti, in uno Stato democratico. La libertà, infatti, non può essere intesa nell'accezione naturale che, secondo una formula di ciceroniana memoria, si traduce nella «*potestas vivendi ut velis*»⁴²², ma richiede di essere tradotta in termini giuridici⁴²³ e vissuta in conformità agli altri valori tutelati dall'ordinamento⁴²⁴.

⁴¹⁹ Cfr. A. VITALE, *Corso*, cit., p. 46.

⁴²⁰ L'espansione nell'area occidentale di gruppi religiosi che fino a poco tempo fa erano quasi completamente ignorati ha indotto il Parlamento europeo ad adottare una risoluzione, il 22 maggio 1984, nella quale si propone un'azione comune della comunità europea di fronte a diverse infrazioni della legge compiute «da recenti organizzazioni che operano al riparo della libertà di religione»: la risoluzione è rinvenibile in *Gazzetta Ufficiale della Comunità Europea*, 2 luglio 1984, n. C 172, *Il Regno-documenti*, 15 (1985), p. 597. Nella risoluzione vengono indicati vari criteri che dovrebbero concorrere per indurre a considerare illecite le organizzazioni che si autoqualificano come religiose ma che tuttavia agiscono in contrasto con la legge e si propongono di manipolare persone immature o insicure, nell'intento precipuo di ottenere vantaggi economici. Tali organizzazioni, secondo l'espressa indicazione del Parlamento europeo, non dovrebbero accogliere minorenni, dovrebbero garantire ai rispettivi seguaci un periodo di riflessione prima di imporre impegni finanziari o personali; devono essere assicurati i contatti degli aderenti con i parenti e con gli amici, sia direttamente, sia attraverso mezzi telefonici e postali; i rispettivi proseliti devono potere abbandonare liberamente l'organizzazione, chiedere consigli legali ed assistenza medica; le organizzazioni non devono istigare a violare la legge e, con specifico riferimento alla raccolta di fondi, non devono incoraggiare ad esercitare la questua o la prostituzione. Deve essere altresì segnalata l'adozione, piuttosto recente, di una legge in Francia, "patria della laicità", per la prevenzione e repressione dei movimenti settari: si tratta della legge 12 giugno 2001, n. 504. Per un commento della stessa si rinvia a V. FORTIER, *L'encadrement législatif du phénomène sectaire en France*, in *Revue de droit canonique*, 51 (2001), I, pp. 21-42. Sul problema della disciplina dei nuovi movimenti religiosi, cfr. S. LARICCIA, *Pubblici poteri*, cit., p. 65 ss. Cfr., anche M. TEDESCHI, *Nuove religioni e confessioni religiose*, cit., p. 281 ss.

⁴²¹ Cfr., in proposito, G. CASUSCELLI, *Libertà religiosa e confessioni di minoranza. Tre indicazioni operative*, in *Studi in onore di Gaetano Catalano*, I, Soveria Mannelli, 1998, pp. 426-428, che suggerisce l'istituzione di un'*Autorità garante delle libertà di religione*, con compiti di controllo volti a: «- acclarare la correttezza delle qualificazioni e degli accertamenti tipizzati dal predicato "di religione" o "di culto"; - determinare la conformità dell'operato della P.A. ai principi costituzionali e all'indirizzo di governo; - certificare la regolarità della gestione e dell'uso dei finanziamenti e dei beni pubblici e/o privati conformati dalla destinazione; - garantire la trasparenza e la conoscibilità delle discipline confessionali limitative di diritti costituzionalmente garantiti; - assicurare la *par condicio* dell'accesso al sistema di mezzi di comunicazione radio-televisivi; e così via esemplificando».

⁴²² M.T. CICERO, *De officiis*, 1.70.

⁴²³ Lo stesso Cicerone nell'orazione *Pro Cluentio*, 146, avvertiva: «*Legum omnes servi sumus, ut liberi esse possimus*».

⁴²⁴ Cfr. T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., p. 628: «Quel che conta mettere qui in evidenza è che libertà ed autonomia, proprio perché concetti di relazione, importano che la misura ed i limiti entro i quali si è liberi od autonomi vengano predeterminati dall'ordinamento giuridico cui spetta – come sappiamo – di dettare le regole di condotta ed organizzative e di comporre i conflitti fra interessi. In altri termini, la libertà e l'autonomia di un soggetto non esistono in assoluto; esse trovano il loro limite (e, dunque, la loro misura) da un lato nella libertà e nell'autonomia degli altri soggetti e dall'altro nell'interesse generale, secondo quanto viene disposto dal diritto».

La necessità di garantire un esercizio ordinato dei diritti di libertà giustifica, allora, delle forme di vigilanza delle confessioni religiose, che non vogliono tradursi in ingerenze indebite in sfere che ricadono nell'ambito dell'autonomia costituzionalmente garantita, ma che tendono ad evitare che i gruppi confessionali, non più sopraffatti dallo Stato, divengano "sopraffattori".

Il riconoscimento del diritto di libertà religiosa non implica, pertanto, una cessazione dell'esigenza di stabilire un contatto con le confessioni religiose che è volto sostanzialmente a consentire il soddisfacimento, non automatico e indiscriminato, delle istanze di libertà provenienti dai gruppi confessionali. Se, nella sua configurazione positiva la libertà religiosa richiede un intervento attivo dello Stato, perché questo possa essere definito e realizzato, risulta necessario che l'apparato organizzativo statale sia posto in condizioni di conoscere la "domanda" di libertà religiosa presente sul piano sociale.

Quando, in conformità al disposto costituzionale, le confessioni religiose avanzano richieste di libertà religiosa allo Stato, la necessità di articolare delle risposte adeguate postula un previo contatto col gruppo confessionale che consenta di comprendere nella sua giusta portata le domande proposte e di coglierne i nessi con il patrimonio identitario della confessione considerata⁴²⁵. Affinché la necessità di conoscenza non si trasformi in ingerenza indebita è utile predisporre degli elementi di collegamento che consentano, da un lato, di salvaguardare l'autonomia confessionale, e, dall'altro, la laicità dello Stato, intesa nel suo aspetto di incompetenza nella valutazione del merito delle diverse credenze.

Da questo punto di vista, i ministri di culto si presentano come un preziosissimo elemento, ponendosi come "referenti qualificati" del gruppo confessionale, sintetizzando in se stessi le attività che la confessione ritiene di dover svolgere per esistere, svilupparsi e perseguire i suoi fini.

La fisionomia della categoria risente della concreta organizzazione della confessione religiosa e del complesso di principi dottrinali che la ispirano⁴²⁶ e di queste si fa

⁴²⁵ Cfr. S. FERRARI, *Lo spirito*, cit., p. 282.

⁴²⁶ In un recente studio comparato sulla figura dei ministri di culto nei vari sistemi religiosi si evidenzia una fondamentale scansione tra le religioni legate ad una tradizione sacrificale e quelle che ne sono estranee che condizione la concezione e i ruoli dei "ministri sacri". Infatti, nel primo caso, gli atti di culto sono normalmente appannaggio di soggetti particolari, distinti per funzioni e per "condizione esistenziale", dagli altri adepti; mentre, nei movimenti privi della cultura del sacrificio, l'attività di "mediazione" del sacro non richiede che il soggetto che la svolge abbia un carattere particolare, restando

espressione. Appare persuasiva, in tale ottica, anche se non del tutto condivisibile, l'idea che i portatori di determinate posizioni soggettive differenziate sul piano confessionale, si pongono, sul piano del diritto statale, come espressioni soggettive di un determinato ordinamento⁴²⁷.

Il ministro di culto finisce col garantire, dunque, un collegamento tra l'ordinamento statale e quelli confessionali. La sua stessa esistenza richiama quella del gruppo confessionale di cui fa parte e ciò giustifica che l'attenzione che il legislatore rivolge alla categoria finisce spesso per richiamare la considerazione statale della confessione che al ministro dà vita⁴²⁸. La tutela che l'ordinamento appresta per la figura dei ministri di culto, infatti, non è che il riflesso speculare di quella che si intende accordare all'identità confessionale di un determinato gruppo, e se la sua *causa proxima* è quella di garantire l'esplicazione dei diritti di libertà religiosa, la sua *causa remota* sembra consistere in un'esigenza di controllo che consenta di «definire i limiti di compatibilità delle richieste di autonomia e di auto-organizzazione provenienti dalle comunità di ispirazione etica o religiosa con i principi generali dell'ordinamento giuridico»⁴²⁹.

La categoria assume, quindi, in virtù della sola qualifica confessionale e a prescindere dalle mansioni concretamente esercitate, un rilievo centrale nella dinamica dei rapporti intercorrenti tra lo Stato e le confessioni religiose, attraverso un generale ruolo di collegamento⁴³⁰, che si presenta come una "costante" nella storia e che sembra essere sostanzialmente riconosciuto dall'ordinamento statale.

Alla luce e nel rispetto di tale *funzione generale* di collegamento, propria e comune a tutti i ministri di culto, possono poi specificarsi, di volta in volta, tipologie diverse di

le differenze tra i fedeli legate unicamente a criteri funzionali: cfr. N. COLAIANNI, *Introduzione*, cit., p. 8ss.

⁴²⁷ Cfr. G. SARACENI, *Il concetto*, cit., p. 42, che, peraltro, usava l'espressione per descrivere il concetto di *status*. In realtà, non sembra che l'utilizzo del concetto di *status* sia oggi in consonanza con i principi e le norme poste dal nostro ordinamento. Del resto, anche una sua applicazione oltre le maglie normative in cui il termine è utilizzato espressamente appare priva di un risvolto pratico e, tra l'altro, sembra travolgere il rapporto tra il riconoscimento di un rilievo civile delle posizioni confessionali e i diritti di libertà; infatti, non è il riconoscimento di uno *status* confessionale che consente di godere dei diritti di libertà, quanto, piuttosto, il riconoscimento e il concreto esercizio dei diritti di libertà che consente agli *status* confessionali di avere un qualche rilievo sul piano civile.

⁴²⁸ Cfr. T. MAURO, *Considerazioni*, cit., p. 143, che rileva come le disposizioni legislative che si richiamano alla qualifica, risultano «dirette a tutelare non i ministri di culto in quanto tali, ma le confessioni a cui appartengono o i sentimenti e i bisogni religiosi dei loro fedeli».

⁴²⁹ S. FERRARI, *Lo spirito*, cit., p. 283.

⁴³⁰ Cfr. A. LICASTRO, *I ministri di culto*, cit., p. 202: «In altri termini, viene in ogni caso in rilievo un problema di limiti alla libertà organizzativa della Confessione, che, per il tramite del soggetto cui viene conferita la qualifica di ministro di culto, istituisce un collegamento col sistema normativo statale, dove esiste una serie di norme direttamente applicabili al soggetto medesimo a causa di quella qualifica».

ministri, in ragione delle attività di reciproca pertinenza. Del resto, la possibile distinzione tra le funzioni concretamente esercitate e il "ruolo di collegamento" avalla l'idea che, quando la locuzione "ministri di culto" adopera il termine *culto*, non intende riferirsi alle attività cultuali dei ministri⁴³¹, bensì alle confessioni religiose di cui essi sono espressione. È per questo che la legislazione parla più spesso e più opportunamente di ministri *del* culto ed è stata proprio la necessità di stabilire una scansione tra le attività ministeriali del soggetto e la funzione che la categoria dei ministri svolge nell'ordinamento italiano che ha giustificato l'utilizzo, nell'art. 200 c.p.p., della formula: «ministro di confessione religiosa, il cui statuto non contrasti con l'ordinamento giuridico italiano»⁴³².

Il delicato ruolo svolto dal ministro di culto e la possibilità che questi compia atti passibili di un rilievo civile giustifica la predisposizione di un complesso di misure, da parte dei pubblici poteri, volte ad assicurare un controllo del ministro e della confessione di appartenenza.

La specifica attenzione dello Stato in materia si esprime anche con l'istituto dell'approvazione che, mostrando una particolare duttilità rispetto alle esigenze democratiche, ha resistito all'avvento della Costituzione, fino ad essere sostanzialmente riproposto nel disegno di legge sulla libertà religiosa n. 2531, presentato dal Governo nel marzo 2002.

In esso, infatti, si prevede che la possibilità per un ministro di culto di compiere atti civilmente rilevanti sia condizionata da un provvedimento statale di approvazione, qualora il ministro faccia parte di una confessione che, oltre ad essere priva di intesa, sia priva, altresì, della personalità giuridica⁴³³. Si conferma, in tal modo, l'esigenza di garantire un filtro al riconoscimento incontrollato e indiscriminato dei gruppi religiosi

⁴³¹ Cfr. T. MAURO, *Considerazioni*, cit., p. 135.

⁴³² L'art. 351 del c.p. del 1930, corrispondente all'attuale art. 200 c.p., parlava di «ministri della religione cattolica o di un culto ammesso nello Stato».

⁴³³ Cfr. il disegno di legge sulla libertà religiosa n. 2531 del 2002, art. 10 (*Ministri di culto*): «1. I ministri di culto di una confessione religiosa sono liberi di svolgere il loro ministero spirituale. 2. I ministri di culto di una confessione religiosa avente personalità giuridica, in possesso della cittadinanza italiana, che compiono atti rilevanti per l'ordinamento giuridico italiano, dimostrano la propria qualifica depositando presso l'ufficio competente per l'atto apposita certificazione rilasciata dalla confessione di appartenenza. 3. I ministri di culto di una confessione religiosa priva di personalità giuridica, ovvero di una confessione il cui ente esponenziale non abbia la personalità giuridica, in possesso della cittadinanza italiana, possono compiere gli atti di cui al 2° co. se la loro nomina è stata approvata dal Ministro dell'interno. Con regolamento del Ministero dell'interno, adottato ai sensi dell'a. 17, 3° co., della l. 23 agosto 1988, n. 400, vengono stabilite le modalità e le procedure relative».

che, laddove totalmente "sconosciuti" allo Stato⁴³⁴, resterebbero privi della possibilità di estendere, con effetti civili, la propria attività a settori particolarmente rilevanti sul piano sociale, come quello del matrimonio⁴³⁵.

L'esistenza di forme di vigilanza delle confessioni religiose da parte dello Stato non sembra possa essere riguardato come un residuo del sistema giurisdizionalista. Mentre in esso gli strumenti tecnici di controllo erano la conseguenza di una considerazione degli enti ecclesiastici come "organi indiretti dello Stato"⁴³⁶, nell'attuale sistema democratico e pluralista la previsione di forme di sorveglianza delle estrinsecazioni del sentimento religioso sembra rispondere all'esigenza, da un lato, della salvaguardia della sovranità statale, dall'altro, del rispetto della centralità della persona umana, poiché «fin dal primo momento, appunto quello della protezione costituzionale della libertà religiosa, l'intervento dello Stato non ha come fine la causa della religione ma la causa dell'uomo»⁴³⁷.

In tale direzione, la gran parte delle norme statali dettate per la categoria⁴³⁸ sembra rimarcare un generale ruolo di collegamento che, essendo funzionale ad un ordinato esercizio dei diritti di libertà, appare generalmente compatibile con il sistema democratico.

⁴³⁴ Per una critica alla predisposizione di un controllo che si avvale del conferimento della personalità giuridica alle confessioni religiose cfr. A. BETTINI, *Alla ricerca*, cit., p. 265 che asserisce: «Lo Stato lascia sì libere le confessioni e i loro ministri di muoversi nel nostro ordinamento, ma al contempo li considera come una realtà estranea ad esso, di cui, occuparsi solo in modo accidentale e qualora ciò sia funzionale agli interessi dello Stato stesso. E quando ciò si dà, diviene incisivo il controllo tramite la strumento "storicamente" a questo deputato, la personalità giuridica».

⁴³⁵ Cfr. art. 11 del disegno di legge sulla libertà religiosa n. 2531 del 2002.

⁴³⁶ Cfr. V. DEL GIUDICE, *La separazione fra Stato e Chiesa come concetto giuridico*, cit., p. 97 ss.

⁴³⁷ F. ONIDA, *Nuove problematiche religiose per gli ordinamenti laici contemporanei: Scientology e il concetto giuridico di religione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 15 (1998), I, p. 281.

⁴³⁸ Si può trattare di norme di "sbarramento" (es. quelle che sanciscono incompatibilità), che trovano la loro matrice nell'esigenza prudenziale di evitare confusioni di ruoli tra autorità religiose e civili; oppure di norme di "coordinamento" tra il sistema confessionale e quello statale, volte a garantire una tutela civile delle funzioni ministeriali, che possono avere ad oggetto sia la salvaguardia delle funzioni più propriamente "religiose" (come nel caso dell'esenzione al servizio militare), sia riguardare la regolamentazione delle funzioni "comuni".

CAPITOLO QUARTO

I LIMITI E LE PROSPETTIVE DELLA DISCIPLINA VIGENTE

IV.1. Il differente rilievo della qualifica di ministro di culto e delle figure affini nella normativa unilaterale dello Stato e in quella di derivazione pattizia

Le situazioni confessionali soggettive rilevano sotto diversi aspetti nell'ordinamento dello Stato. Esse, peraltro, non sono recepite *tout court* dal diritto civile e, anche quando prese in considerazione da specifiche disposizioni, restano condizionate, nella loro concreta possibilità operativa, alla volontà soggettiva. Così, ad esempio, non può essere qualificato ministro di culto chi tale non voglia, o non voglia più essere, poiché per rispettare il diritto di libertà religiosa deve essere garantita la costante reversibilità delle opzioni personali⁴³⁹.

Quando, però, è sorretta dall'elemento volontaristico, l'appartenenza confessionale è suscettibile di avere un autonomo rilievo anche nell'ordinamento civile.

Se, in generale, l'attenzione prestata dal legislatore italiano alle categorie confessionali può risultare giustificata alla luce dell'esigenza di rendere effettivo sia il diritto di libertà religiosa che quello alla costruzione della propria identità personale, nel caso dei ministri di culto tali esigenze si sommano a quella di garantire la specifica dimensione collettiva della libertà religiosa.

I ministri di culto, infatti, sono concreta espressione del tipo di organizzazione confessionale, al cui servizio essi scelgono di sottoporre la propria opera, e le norme che ad essi afferiscono tendono a considerarli come funzionari confessionali. La generale tendenza legislativa, volta a sottolineare il carattere "istituzionale" della categoria, peraltro, non vale a mortificare la dimensione umana di tali soggetti, che riaffiora soprattutto nelle norme sulla previdenza e sul sostentamento.

Da un'analisi generale della disciplina di settore emerge l'impossibilità di ridurre ad unità tutte le scelte operate e i meccanismi predisposti dal legislatore, poiché essi rispondono a motivazioni diverse, frutto, da un lato, della differente prospettiva assunta dalle fonti unilaterali e da quelle di provenienza bilaterale, e riflesso, dall'altro, del

⁴³⁹ Cfr. C. MIRABELLI, *L'appartenenza*, cit., p. 324; P. BELLINI, *Nuova problematica*, cit., p. 1095, il quale evidenzia che il diritto costituzionale di libertà religiosa è comprensivo della libertà di recesso, ossia della libertà di mutare in qualunque momento la propria appartenenza confessionale e le proprie opinioni in materia religiosa.

diverso approccio che, nel tempo, il diritto statale ha posto in essere nei confronti del fenomeno religioso.

Per quanto concerne le disposizioni unilaterali, esse hanno una causa giustificativa, che varia a seconda del regime politico che le ha prodotte. Diversamente, le norme pattizie rispondono tutte all'esigenza di predisporre, nel rispetto delle specificità identitarie di ciascun gruppo confessionale, peculiari forme di tutela per gli operatori confessionali⁴⁴⁰.

La terminologia adottata in sede pattizia riflette la volontà di garantire ampio spazio alle istanze confessionali, al fine di assicurare alle confessioni religiose piena autonomia nella determinazione delle proprie funzioni e nell'assegnazione dei relativi uffici⁴⁴¹. E, infatti, accanto alla più generale dizione di "ministri di culto", figurano riferimenti specifici a diverse categorie confessionali, come l'*ecclesiastico*, il *vescovo*, il *sacerdote*, il *diacono*, il *religioso*, il *rabbino*, il *colportore*, il *missionario*, il *pastore*, ecc., che, talora, si presentano come la specificazione confessionale della categoria usata dal legislatore statale, finendo con l'essere sinonimi di questa, tal'altra, come sottotipi della stessa, assimilati ad essa solo per determinati aspetti.

⁴⁴⁰ Per quanto concerne la legislazione di derivazione pattizia cfr., per la Chiesa cattolica, l'art. 3, §§ 2 e 3; art. 4; art. 11, §2 L. 25 marzo 1985, n. 121. Per le confessioni religiose diverse dalla cattolica cfr. art. 2, §2; art.5, § 4; art. 8 L. 11 agosto 1984 n. 449 di approvazione dell'intesa fra lo Stato e le Chiese rappresentate dalla Tavola Valdese; art. 2, § 2; art. 4; art. 5 L. 22 novembre 1988, n. 516, Norme per la regolazione dei rapporti fra lo Stato italiano e l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno; art. 2, § 2, artt. 3-5, L. 22 novembre 1988, n. 517 contenente norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e le Assemblee di Dio in Italia; artt. 3, 8, 9, 10, 14 e 31, §2 L. 8 marzo 1989, n. 101, Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato italiano e l'Unione delle Comunità ebraiche in Italia; artt. 3, 5, 6, 7 L. 12 aprile 1995 n. 116, Norme per la regolazione dei rapporto tra lo Stato e l'Unione Cristiana Evangelica Battista d'Italia (UCEBI); art. 3, § 2, artt. 4, 5, 6, 7, e 22 L. 29 novembre 1995, n. 520, Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa Evangelica Luterana in Italia. Si veda anche, l'art. 2 dell'intesa stipulata il 20 marzo 2000 tra lo Stato italiano e la Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova, a tenore del quale «1. Ai ministri di culto della confessione dei Testimoni di Geova, nominati a norma dello statuto della Congregazione è assicurato il libero esercizio del ministero. 2. I medesimi non sono tenuti a dare ai magistrati o altre autorità informazioni su persone o materie di cui siano venuti a conoscenza per ragioni del loro ministero. 3. I ministri di culto hanno facoltà di essere iscritti al Fondo speciale di previdenza e assistenza per i ministri di culto. 4. Ai fini dell'applicazione del presente articolo e degli articoli 3, 4 e 6, la Congregazione centrale rilascia apposita certificazione delle qualifiche dei ministri di culto».

⁴⁴¹ Cfr. in proposito, M. PARISI, *Promozione della persona umana e pluralismo partecipativo: riflessioni sulla legislazione negoziata con le confessioni religiose nella strategia costituzionale di integrazione delle differenze*, in *Il diritto ecclesiastico*, 115 (2004), II, p. 403, il quale sottolinea che le confessioni religiose accedono alla negoziazione con le autorità statali con «l'obiettivo di vedersi riconoscere vantaggi, opportunità e garanzie strumentali ad una più libera ed efficace realizzazione delle proprie attività, grazie al sostegno pattuito con lo Stato».

In entrambi i casi, la predisposizione di una peculiare tutela appare giustificata dal collegamento dell'operatore confessionale con il tipo di organizzazione adottato dal gruppo e con i fini specifici da esso perseguiti.

Per l'intesa Avventista, ad esempio, è assicurata, in conformità all'importanza data all'attività di annuncio, ai "colportori evangelisti" la libera diffusione del messaggio avventista, specialmente attraverso la vendita di pubblicazioni di ispirazione religiosa. A tal fine, si prevede che i colportori, che siano in possesso dei requisiti di legge, hanno il diritto di essere iscritti negli elenchi dei venditori ambulanti anche in soprannumero rispetto ai limiti fissati dagli enti locali competenti⁴⁴².

Inoltre, la stessa intesa assicura ai *missionari avventisti*⁴⁴³ il libero svolgimento delle attività dirette a fini di religione o di culto. Tali soggetti non sono considerati, nel testo pattizio, come ministri di culto, ma, per le peculiarità delle funzioni svolte, essi sono equiparati a tale categoria ai fini assistenziali e previdenziali, secondo il disposto dell'art. 32 n. 3 della legge 516/1988.

La legge 101/1989, relativa alla regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione delle Comunità ebraiche italiane, richiama, invece, una categoria tipica del culto ebraico, quella dei rabbini, e, in considerazione delle funzioni di magistero e di direzione del culto da questi svolte, dispone all'art. 1 n. 3: «Gli atti relativi al magistero rabbinico, l'affissione e la distribuzione di pubblicazioni e stampati di carattere religioso all'interno e all'ingresso dei luoghi di culto nonché delle sedi delle comunità e dell'Unione e le raccolte di fondi ivi eseguite sono liberi e non soggetti ad oneri».

Una categoria tipica del diritto concordatario, anche se non sempre chiara circa il suo reale significato, è quella di "ecclesiastico". Il termine, inteso in senso generale, vale a indicare tutto ciò che sia pertinente alla Chiesa; riferito alle persone fisiche, quindi, esso dovrebbe designare tutti i soggetti, che, in forza del battesimo⁴⁴⁴, appartengono alla stessa.

⁴⁴² Cfr. art. 5 legge 516/1988; per un commento, si rinvia a C. CARDIA, *Principi*, cit., p. 226.

⁴⁴³ Cfr. T. RIMOLDI, *Ministri di culto*, cit., pp. 178-179, che spiega che i missionari si configurano come «una categoria particolare degli "operai" avventisti non direttamente impegnata nel ministero pastorale, perciò non avente cura d'anime, ma comunque impegnata a tempo pieno nell'adempimento del mandato evangelico, come ad esempio coloro che si occupano dell'insegnamento nelle scuole e nelle università avventiste di ogni ordine e grado, dell'amministrazione dei beni ecclesiastici o della direzione di un dipartimento a livello nazionale o internazionale. Tra i missionari avventisti, un ruolo particolare è svolto dai "colportori evangelisti"».

⁴⁴⁴ Cfr. can. 96 e can. 204.

Senonché, non è questo il modo ordinario in cui l'appellativo "ecclesiastico" viene inteso ed adoperato sul piano normativo dal legislatore italiano, che tende, invece, ad utilizzarlo per indicare i soggetti che abbiano dei vincoli di appartenenza "qualificata" o "differenziata" dal resto dei fedeli⁴⁴⁵.

Il codice di diritto canonico del 1983, in realtà, non utilizza l'espressione anzidetta⁴⁴⁶ per indicare determinate persone fisiche e, pertanto, il rinvio all'ordinamento canonico non elimina le perplessità relative all'esatta individuazione della categoria.

L'utilizzo del termine appare, dunque, una caratteristica delle disposizioni pattizie⁴⁴⁷ e sembra essere strumentale ad una scansione in categorie dei membri del popolo di Dio. Esso, infatti, evoca, da una parte, la tradizionale ripartizione dei fedeli tra chierici e laici⁴⁴⁸, e, dall'altra, sembra prestarsi a garantire una distinzione, rilevante sul piano civile, tra chierici e religiosi. Non a caso, l'art. 23 cpv. del Trattato lateranense parla di «persone ecclesiastiche o religiose», al fine di evitare che nell'incerta categoria di "ecclesiastico" si faccia rientrare, in modo generale, anche il soggetto, vincolato sì da uno speciale rapporto con la Chiesa, conseguente all'emissione dei voti, ma privo del sacramento dell'ordine. La terminologia usata, però, non è unica né univoca e, talora, la stessa espressione viene utilizzata con significati diversi⁴⁴⁹.

L'esame delle disposizioni del Concordato del 1929 sembra confermare che il termine "ecclesiastico" era usato per designare, generalmente, solo i soggetti ordinati e non invece i religiosi, e che, quindi, esso era sinonimico di chierico⁴⁵⁰. Peraltro, bisogna

⁴⁴⁵ Cfr. G. MORELLI, *Gli ecclesiastici*, cit., pp. 126-127, il quale spiega che la categoria, comunque intesa, è ristretta ai chierici o ai religiosi: «Inteso in senso stretto, "ecclesiastico" traduce il "clericus" dell'ordinamento canonico (mentre il religioso dell'ordinamento italiano traduce il religioso in senso stretto del diritto canonico). Inteso in senso largo, invece, il termine "ecclesiastico" si riferisce a quelle persone che, per specifici vincoli spirituali e giuridici, formalmente e pubblicamente riconosciuti, sono in rapporto di particolare dipendenza nei riguardi dell'autorità gerarchica della Chiesa».

⁴⁴⁶ Nel codice pio benedettino, invece, l'uso del termine, teso ad evidenziare una distinzione rispetto al popolo dei fedeli, si riscontra solo nel libro III *De rebus* (cfr. can. 841 §1; 1525 §1), una sola volta nel libro IV *De processibus* (can. 1592), mai nel libro II, che parla specificamente delle persone.

⁴⁴⁷ Probabilmente esso trae spunto da una tradizione tipica della normativa unilaterale dello Stato di designare col termine "ecclesiastici" i ministri del culto cattolico, al fine di tenere distinta la categoria dai ministri delle confessioni acattoliche.

⁴⁴⁸ Can. 107 codice 1917; can. 207 §1 ci.c 1983.

⁴⁴⁹ Cfr., per le disposizioni pattizie del 1929, G. MORELLI, *Gli ecclesiastici*, cit., p. 120. Egli rileva che mentre «gli artt. 4 e 8 Conc. parlano di "ecclesiastici" e "religiosi", l'art. 5 parla di "ecclesiastico", nel qual termine verosimilmente vanno intesi anche i religiosi. Ciò vale almeno parzialmente, per gli artt. 6 e 7».

⁴⁵⁰ Nel codice pio benedettino, anche la categoria di chierico era abbozzata con tratti piuttosto incerti. Cfr. G. MORELLI, *Gli ecclesiastici*, cit., pp. 122-123: «Il più delle volte esso, secondo la definizione del can. 108, sta ad indicare coloro che, attraverso la prima tonsura, sono iniziati alla gerarchia dell'ordine. Talora invece si riferisce solo a quelli che hanno ricevuto almeno uno degli ordini minori: quindi, in tal senso,

ricordare che, anche inteso in senso stretto, senza includere i religiosi nel proprio alveo, la categoria degli ecclesiastici, all'epoca del Concordato del 1929, poteva apparire abbastanza ampia, giusta la complicata suddivisione del sacramento dell'ordine in sette distinti gradi.

Prima della riforma avvenuta ad opera di Papa Paolo VI⁴⁵¹, la categoria dei chierici si articolava, infatti, in un *preambulum*, la prima tonsura⁴⁵², e in sette ordini: ostariato, lettorato, esorcistato, accolitato, suddiaconato, diaconato e presbiterato o sacerdozio; ad essi seguiva l'episcopato⁴⁵³. I primi quattro ordini venivano detti minori, in contrapposizione a quelli maggiori che si ricevevano a partire dal suddiaconato⁴⁵⁴.

La dottrina, sviluppata nel vigore del Concordato del 1929, in realtà, tendeva ad escludere dal concetto concordatario di "ecclesiastico" coloro che avevano ricevuto gli ordini minori, facendo leva sul fatto che le norme pattizie legavano la categoria all'esercizio di un "ministero spirituale"⁴⁵⁵ e argomentando che poteva dirsi tale solo quello svolto dai chierici ordinati *in sacris*⁴⁵⁶. Secondo tale lettura anche i diaconi rientravano nella categoria, distinta, così, per la sua maggiore estensione, da quella dei *sacerdoti*, pure richiamata in varie disposizioni concordatarie.

Anche nell'Accordo del 1984⁴⁵⁷ si rinviene, in varie norme, il riferimento alla categoria degli ecclesiastici. E, pure se, in alcuni casi, l'utilizzo del termine appare

chierico è sinonimo di ordinato. Talora il termine comprende soltanto alcuni degli ordinati; talora esso comprende anche i religiosi, che altre volte invece sono distinti dai chierici».

⁴⁵¹ Cfr. PAOLO VI, m.p. *Ministeria quaedam* (15 agosto 1972) in *Acta Apostolicae Sedis*, 64 (1972), pp. 529-534.

⁴⁵² Cfr. *Codex iuris canonici* del 1917, can. 108 §1: «Qui divinis ministeriis per primam saltem tonsuram mancipati sunt, clerici dicuntur».

⁴⁵³ Cfr. M. FERRABOSCHI, *Ecclesiastici (dir. can.)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIV, Milano, 1965, p. 246.

⁴⁵⁴ Cfr. *Codex iuris canonici* del 1917, can. 949: «In canonibus qui sequuntur, nomine ordinum maiorum vel sacrorum intelliguntur presbyteratus, diaconatus, subdiaconatus; minorum vero acolythatus, exorcistatus, lectoratus, ostiariatus».

⁴⁵⁵ L'art. 1 del Concordato del 1929 disponeva: «L'Italia ai sensi dell'art. 1 del Trattato, assicura alla Chiesa Cattolica il libero esercizio del potere spirituale, il libero e pubblico esercizio del culto, nonché della sua giurisdizione in materia ecclesiastica in conformità alle norme del presente Concordato; ove occorra, accorda agli ecclesiastici per gli atti del loro ministero spirituale la difesa da parte delle sue autorità».

⁴⁵⁶ «Tuttavia, poiché l'art. 1 conc., ove occorra agli ecclesiastici per gli atti del loro "ministero spirituale" la difesa da parte della sua autorità e poiché non sembra potersi negare il riconoscimento della natura di ministero spirituale alla attività del diacono e del suddiacono, si può ritenere che "ecclesiastico" corrisponda, almeno in linea di massima (cioè salva la dimostrazione che nella fattispecie concreta il termine è stato usato con significato diverso) a "chierico ordinato *in sacris*", esclusi quindi coloro che hanno conseguito i soli ordini inferiori o ricevuto la sola tonsura»: cfr. M. FERRABOSCHI, *Ecclesiastici (dir. can.)*, cit., p. 251.

⁴⁵⁷ Si segnala che il nuovo Concordato è intervenuto dopo l'eliminazione canonica degli "ordini minori". Il can. 266 § 1 dispone che «si diventa chierici e si è incardinati nella Chiesa particolare o nella prelatura personale, al cui servizio si è stati ammessi, con la recezione del diaconato».

ancor meno rigoroso che nel precedente testo pattizio, la forma più snella e il minor numero delle disposizioni concernenti la materia finisce col facilitare l'operazione ermeneutica.

Nel nuovo testo concordatario risulta confermata, in linea generale, la distinzione tra ecclesiastici e religiosi, sia per esplicita previsione normativa⁴⁵⁸, sia implicitamente, poiché la categoria di ecclesiastico risulta ancorata, generalmente, allo svolgimento di un'attività ministeriale, come nel caso dell'assistenza spirituale⁴⁵⁹.

Qualche dubbio sull'esatta identificazione della categoria, relativo, peraltro, all'inclusione nella stessa dei diaconi, sembra sorgere in riferimento agli «ecclesiastici non assegnati alla cura d'anime», di cui parla l'art. 4 n. 2 del testo pattizio. La formula negativa utilizzata per estrapolare, dalla più generale categoria di ecclesiastici, quella cerchia di persone chiamate ad esercitare il loro ministero tra le truppe, in caso di mobilitazione generale, sembrerebbe, infatti, presupporre una generale capacità degli ecclesiastici ad assumere incarichi di cura d'anime. Ora, il can. 150 c.i.c. prevede che «l'ufficio che comporta la piena cura delle anime, per il cui adempimento è necessario l'esercizio dell'ordine sacerdotale, non può essere conferito validamente a chi non è stato ancora elevato al sacerdozio». Pertanto, la delineata capacità, in astratto, di ricoprire stabilmente compiti di cura delle anime da parte degli ecclesiastici, che pare desumersi dal disposto della succitata norma concordataria, porterebbe all'esclusione della categoria dei diaconi⁴⁶⁰. E tale esclusione sembra confermata dalla lettura del Protocollo Addizionale che, nel chiarire il concetto di cura d'anime, richiama i soggetti che sono stabilmente deputati alla cura pastorale di una comunità di fedeli⁴⁶¹, inserendo in quest'ambito anche i *sacerdoti* - termine utilizzato in alternativa agli *ecclesiastici* di cui alla disposizione concordataria (art. 11) - stabilmente addetti a servizi di assistenza spirituale.

Anche le norme unilaterali dello Stato utilizzano, talvolta, l'espressione "ecclesiastico" in alternativa alla formula, più generale e valevole per tutte le

⁴⁵⁸ Cfr. art 10.1 Accordo del 1984 che parla di istituti per ecclesiastici e religiosi.

⁴⁵⁹ Cfr art. 11.2 Accordo del 1984

⁴⁶⁰ Il can. 517 §2 prevede la possibilità che il Vescovo diocesano per la scarsità del clero, dimandi ad un diacono o ad altre persone non insignite del carattere sacerdotale o ad una comunità di persone la partecipazione nell'esercizio della cura pastorale di una parrocchia, a condizione di costituire anche un sacerdote che, munito delle potestà e delle facoltà di parroco, sia il moderatore della cura pastorale: cfr., in proposito, L. CHIAPPETTA, *Il codice*, cit., p. 237.

⁴⁶¹ Il punto 2 lett. a) del Protocollo Addizionale dice: «Si considerano in cura d'anime gli ordinari, i parroci, i vicari parrocchiali, i rettori di chiese aperte al culto ed i sacerdoti stabilmente addetti a servizi di assistenza spirituale di cui all'articolo 11».

confessioni religiose, di “ministri di culto”. Si conviene, però, che i due termini non siano sempre sovrapponibili⁴⁶², cosicché i problemi di individuazione della categoria vanno normalmente risolti attraverso il riferimento alla singola disposizione legislativa, non potendosi adottare, data la confusione terminologica esistente, delle soluzioni definitorie generalizzate.

La terminologia usata in sede bilaterale manifesta la volontà di garantire per le varie tipologie di funzionari confessionali un trattamento di favore, che, peraltro, non appare discriminatorio per gli altri consociati, in quanto le prerogative e le esenzioni, di volta in volta stabilite, non mirano a sancire posizioni di privilegio per gli operatori confessionali considerati in quanto tali, ma sono disposte per tutelare l'autonomia delle confessioni religiose e per salvaguardare la funzionalità delle loro istituzioni⁴⁶³.

In generale, infatti, il rilievo esterno delle situazioni confessionali qualificate appare compatibile con il sistema costituzionale, quando le differenze di trattamento ad esse collegate sono giustificate dalla propensione a soddisfare interessi costituzionalmente rilevanti. E così può essere giustificata un'esenzione, quando tenda a «rendere effettivo il godimento del diritto di libertà religiosa, che, nei suoi contenuti positivi, è anche diritto alla predisposizione ed alla salvaguardia degli apparati (e quindi all'esercizio delle funzioni da parte dei titolari di uffici confessionali a tal fine preordinati) destinati ad offrire assistenza religiosa a chi intenda liberamente riceverla»⁴⁶⁴.

La legislazione unilaterale dello Stato appare più arretrata di quella di derivazione pattizia e spesso giustificata da motivazioni, che non hanno più una reale rispondenza con la situazione sociale attuale.

La maggior parte delle disposizioni concernenti i ministri di culto ha avuto la propria origine nel periodo ottocentesco, cosicché in esse riecheggiano ancora le tensioni e i conflitti che avevano segnato i rapporti tra l'allora nascente Stato unitario e la Chiesa cattolica.

Le norme unilaterali, infatti, furono elaborate con lo scopo di limitare la sfera di attività dei ministri di culto, al fine di porre un freno al potere sociale degli ecclesiastici, allora considerati come potenziali sovvertitori dell'ordine pubblico.

Appare sintomatico del contrasto tra Stato e Chiesa il fatto che molte delle norme che videro la luce in quel periodo, come ad esempio quelle relative agli abusi dei ministri di

⁴⁶² Cfr. M. PETRONCELLI, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 109.

⁴⁶³ Cfr. T. MAURO, *Considerazioni*, cit., p. 143.

⁴⁶⁴ Cfr. C. MIRABELLI, *L'appartenenza*, cit., pp. 357-358.

culto⁴⁶⁵, potevano essere spiegate solo con riferimento ai sacerdoti cattolici e, inoltre, a conferma della considerazione che il parametro di riferimento normativo in materia era costituito dai ministri del culto cattolico, il legislatore cominciò ad utilizzare in modo promiscuo i termini ecclesiastici e ministri di culto⁴⁶⁶; in più, introdusse, l'ibrida formula di "ministri di culto con giurisdizione o cura d'anime", forgiata con esclusiva considerazione al modello cattolico⁴⁶⁷.

Riguardate nella prospettiva dei principi costituzionali, molte disposizioni unilaterali concernenti i ministri di culto appaiono di dubbia legittimità. Esse, infatti, hanno spesso motivazioni anacronistiche, legate ad una "visione liberale" del fenomeno religioso, non sempre conforme a quella che traspare dal dettato costituzionale⁴⁶⁸, e, inoltre, si presentano come potenzialmente discriminatorie per i ministri del culto cattolico, quando prevedono delle limitazioni che sono operative solo dinanzi alle attività di giurisdizione o cura d'anime.

Sostanzialmente difformi dalle disposizioni che limitano l'attività dei ministri di culto, ma quasi del tutto scomparse, in seguito agli interventi della Corte Costituzionale⁴⁶⁹, sono le norme penali direttamente o indirettamente afferenti alla categoria: esse, infatti, esprimono l'esigenza di predisporre per le confessioni religiose una tutela peculiare, per quanto differenziata, coerentemente con le scelte del legislatore fascista, in ragione dell'appartenenza del ministro al culto cattolico oppure ad un culto ammesso.

⁴⁶⁵ Cfr. S. FERRARI, *Legislazione ecclesiastica*, cit., p. 115; A.C. JEMOLO, *Le norme*, cit., p. 15.

⁴⁶⁶ Cfr. D. SCHIAPPOLI, *Manuale*, cit., p. 4: «Nelle nostre leggi si parla indifferentemente di ecclesiastico e ministro del culto».

⁴⁶⁷ È singolare, infatti, che la categoria normativa creata al fine di consentire un riferimento indifferenziato ai diversi funzionari confessionali fosse poi legata, in alcuni casi, all'esercizio della giurisdizione o della cura d'anime, di matrice cattolica.

⁴⁶⁸ In particolare, si deve rilevare che la Costituzione repubblicana dà ampio rilievo alle formazioni sociali in cui si svolge la personalità umana. Secondo V. TOZZI, *Patti e diversità di fini tra Stato e Confessioni religiose*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 4 (1987), I, p. 178: «La Costituzione, cioè, superata la concezione individualista dello Stato liberale, ha colto la persona, oggetto dell'ordinamento, anche come centro di una molteplicità di relazioni che danno vita alle formazioni sociali e le Confessioni religiose sono una particolare categoria di queste».

⁴⁶⁹ Cfr. G. CASUSCELLI, "L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale" in materia di vilipendio della religione, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 18 (2001), III, pp. 1119-1131; G. CERRETO, *Tutela penale paritaria del sentimento religioso: la Corte Costituzionale completa l'opera*, in *Il diritto ecclesiastico*, 115 (2004), I, p. 131 ss., per un commento della sentenza 327 del luglio 2002 con cui la Corte Costituzionale ha dichiarato la parziale illegittimità dell'art. 405 c.p., che ancora prevedeva una forma di tutela differenziata e preferenziale del sentimento religioso in favore dei cattolici rispetto agli adepti delle altre confessioni religiose.

Sono poche le disposizioni unilaterali dello Stato che assicurano un trattamento di favore per i ministri di culto⁴⁷⁰. Esse hanno un'origine più recente e riflettono una concezione positiva del fenomeno religioso, propria dello Stato democratico.

Peraltro, tali disposizioni non si applicano indiscriminatamente a tutti coloro che hanno la qualifica di ministri di culto, ma si presentano, generalmente, come "norme a godimento condizionato", poiché predispongono un trattamento di favore, che, per essere concretamente fruito, richiede o una previa concertazione con il gruppo confessionale, come nel caso delle norme sulla previdenza dei ministri di culto, o, quanto meno, una possibilità di contatto e conoscenza, basata, come nel caso delle disposizioni sul segreto ministeriale, sul controllo di conformità degli statuti all'ordinamento giuridico italiano.

Uno sguardo d'insieme alla disciplina vigente consente di svuotare di contenuto le preoccupazioni di quanti temono che l'adozione di una concezione omnicomprensiva di ministri di culto, avulsa dal riferimento allo svolgimento concreto di precise attività culturali⁴⁷¹, potrebbe essere usata strumentalmente da soggetti, appartenenti a confessioni poco note o di nuovo insediamento nel Paese, che si mostrino desiderosi di accedere ad un sistema di disciplina considerato "appetibile"⁴⁷² e che, a tal fine, si fregino della qualifica di ministro di culto.

⁴⁷⁰ Tra di esse deve essere menzionato l'art. 352 c.c., che al n. 2 prevede la possibilità di ottenere, su richiesta, la dispensa dalla tutela per «gli arcivescovi, i vescovi e i ministri del culto aventi cura d'anime». La *ratio* della disposizione dovrebbe essere ricercata nell'esigenza di evitare che il ministro di culto, concretamente impegnato nell'attività ministeriale, si trovi a dover esercitare una funzione per lui eccessivamente gravosa. Tale soluzione appare confermata dal fatto che la norma estende la possibilità di dispensa a tutti coloro i quali, per le loro condizioni di vita, soffrirebbero un sacrificio eccessivo nell'assumere la tutela di un minore (es. gli ultrasessantacinquenni; chi ha più di tre figli minori, ecc.): cfr. A. DELL'ORO, *Della tutela dei minori. Art. 343-389*, in *Commentario del Codice civile*, a cura di A. SCIALOJA e G. BRANCA, Bologna-Roma, 1979, pp. 87-89. Peraltro, occorre rilevare che, a sminuire la portata "favoritista" della norma in esame, si pone un indirizzo giurisprudenziale secondo cui il rifiuto di assumere le funzioni di tutore e protutore di un minore non costituisce reato: cfr. Cass. Pen., 22 marzo 1984, in *Giustizia penale*, 56 (1985), II, p. 3.

⁴⁷¹ Alcuni autori ritengono che il problema di individuazione della categoria dei ministri di culto debba essere risolto alla luce dell'adozione di un criterio sostanziale e in considerazione delle attività effettivamente svolte. Cfr., ad esempio, A. BETTETINI, *Alla ricerca*, cit., p. 235: «Per valutare la posizione giuridica di un soggetto nel nostro ordinamento, bisogna riferirsi non solo alla sua qualifica intraconfessionale, ma all'attività da esso "de facto" svolta, in quanto l'autoreferenzialità appare un indice accettabile e accettato della qualifica se tale risulta dalla prova incrociata con la sua effettività».

⁴⁷² *Ibidem*, p. 252: «Come non pensare, al riguardo, alla L. 903 del 22 dicembre 1973, che reca norme sull'istituzione del Fondo di previdenza del clero e dei ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica, e la nuova disciplina dei trattamenti pensionistici, tale per cui possono godere di trattamento pensionistico e previdenziale tutti i ministri delle confessioni religiose che abbiano raggiunto con lo Stato un'intesa amministrativa ai sensi dell'art. 5 della predetta legge? È chiaro che tali e altre qui non richiamate disposizioni normative possono indurre a una sorta di appetizione della qualifica, soprattutto da parte dei "ministri" di quelle confessioni ancora poco conosciute al nostro ordinamento, o

Infatti, la rivendicazione della qualità di ministro di una confessione religiosa, in assenza di intese o altri rapporti con lo Stato, non sembra poter giovare molto alla posizione giuridica del soggetto.

L'unica disposizione di particolare favore, priva della richiesta di previa conoscibilità della confessione religiosa, sembra essere quella prevista dalla legge sull'immigrazione: l'art. 5 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*, prevede speciali modalità di rilascio del permesso di soggiorno agli stranieri, entrati regolarmente nel territorio dello Stato, «per l'esercizio delle funzioni di ministro di culto nonché ai soggiorni in case di cura, ospedali, istituti civili e religiosi e altre convivenze».

Il disegno di legge sulla libertà religiosa del 18 marzo 2002, n. 2531, attualmente all'esame delle Camere, avalla l'impressione generale per cui i ministri di culto godono di particolari prerogative nel nostro ordinamento solo quando facciano parte di confessioni che abbiano contatti con lo Stato⁴⁷³. In particolare, l'art. 10 del succitato progetto prevede che la personalità giuridica della confessione di appartenenza sia un valido criterio per stabilire le possibilità operative del ministro di culto in riferimento allo svolgimento di attività civilmente rilevanti, che, in assenza di riconoscimento del gruppo confessionale, restano precluse ai ministri che non abbiano avuto l'approvazione governativa. Infatti, mentre il n. 1 dell'articolo in esame stabilisce che i ministri di culto sono liberi di svolgere il loro ministero spirituale, i successivi nn. 2 e 3 determinano le condizioni per l'esercizio, da parte di tali soggetti, di atti rilevanti per l'ordinamento giuridico italiano. Si prevede, allora, che se i ministri appartengono ad una confessione religiosa che abbia la personalità giuridica, allora essi dimostrano la loro qualifica, necessaria per lo svolgimento di attività civilmente rilevanti, solo con la certificazione confessionale. Qualora, invece, i ministri facciano parte di un gruppo confessionale privo della personalità giuridica, si richiede, sempre ai fini dello svolgimento di attività civilmente rilevanti, l'approvazione della nomina da parte del Ministro dell'interno.

Il criterio adottato nel disegno di legge sulla libertà religiosa non può essere considerato lesivo della libertà religiosa, poiché essa resta ferma per tutte le confessioni

addirittura da parte di gruppi sociali che non facilmente possono rientrare nel concetto di confessione religiosa.

⁴⁷³ L'intento difeso dal disegno di legge di garantire una posizione di favore alle confessioni con personalità giuridica emerge anche dalle disposizioni concernenti l'edilizia di culto (art. 22) e la sepoltura dei defunti (art. 23).

e i relativi ministri, che possono svolgere il loro ministero spirituale senza indebite interferenze.

Quando, però, la confessione religiosa intende agire, per il tramite dei suoi ministri, in campi civilmente rilevanti, ovvero intende far sì che i suoi funzionari possano godere di un trattamento normativo favorevole, allora appare necessario che essa instauri un rapporto con lo Stato, di intensità variabile a seconda della fattispecie che si vuole realizzare. E, così, se si tratta di demandare al soggetto-ministro di culto lo svolgimento di funzioni di rilievo pubblicistico, come nel caso della celebrazione dei matrimoni, appare giustificata la richiesta di un'organizzazione dotata di requisiti minimi di stabilità e certezza.

In realtà, tutte le disposizioni, che prevedono un trattamento di particolare favore per i ministri di culto, richiedono un previo contatto con il gruppo confessionale cui il ministro appartiene, che può sostanziarsi nella stipula di intese costituzionali, nella conclusione di mini-intese amministrative, nel controllo di conformità degli statuti all'ordinamento giuridico italiano o, come nei casi previsti dal disegno di legge succitato, nel riconoscimento della confessione religiosa o nell'approvazione governativa dei ministri di culto.

L'intento latamente selettivo manifestato dal legislatore, se indubbiamente paventa il rischio di un'esclusione "politica" dai trattamenti di favore predisposti per la categoria in esame, non può, però, essere considerato, di per sé, come discriminatorio, poiché esso serve a salvaguardare la diverse identità confessionali⁴⁷⁴ e a garantire la tenuta dei valori costituzionali.

Infatti, come recentemente è stato osservato, la compiuta realizzazione del pluralismo non si pone in antagonismo con il principio di unità dello Stato e, d'altra parte, la società pluralista non si configura come la mera sommatoria delle differenze emergenti sul piano sociale⁴⁷⁵.

⁴⁷⁴ Cfr. R. BOTTA, *Manuale*, cit., p. 69, che rileva: «Se infatti è vero che il canone dell'*uguale libertà* è il nucleo fondamentale del principio di uguaglianza, quel che ne costituisce il contenuto essenziale al superiore livello dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale, non è in contrasto con tale norma un trattamento giuridico eventualmente differenziato delle varie confessioni, che anzi potrebbe addirittura essere imposto dal rispetto del *principio di tutela delle identità* dei gruppi sociali – e tra questi, delle confessioni religiose –, corollario del *principio di neutralità* dello Stato e cardine del sistema pluralista progettato dal costituente». In senso conforme, cfr. G. CIOPPI, *Tra eguaglianza e libertà. Contributo ad una disciplina giuridica del fenomeno religioso*, Napoli, 1999, pp. 62-63.

⁴⁷⁵ Cfr. L. D'ANDREA, *Eguale libertà e d'interesse alle intese delle confessioni religiose: brevi note a margine della sent. Cost. n. 346/2002*, in *Il diritto ecclesiastico*, 115 (2004), II, p. 481: «Negli ordinamenti costituzionali l'unità del sistema non può che configurarsi fisiologicamente, ordinariamente,

Ciò significa che il diritto all'identità, individuale e collettiva, va tutelato fin quando non si ponga in contrasto con i valori che l'ordinamento giuridico difende.

Se la rivendicazione di un contenuto positivo del diritto di libertà religiosa certamente non può essere appannaggio delle sole confessioni stipularie di intese, poiché l'intesa dovrebbe essere il mezzo per garantire le specificità identitarie e non lo strumento per accedere alla tutela della libertà religiosa, appare giustificato, nel quadro di una compiuta realizzazione di società autenticamente pluraliste, che l'attuazione di specifici interventi di tutela promozionale delle confessioni religiose richieda la previa predisposizione di una serie di canali di conoscenza del gruppo e delle sue finalità.

La tutela giuridica delle formazioni sociali, tra cui quelle religiose, deve sempre essere strumentale alla realizzazione del fondamentale principio della promozione umana, punto cardine del nostro ordinamento⁴⁷⁶. Nel quadro disegnato dalla Costituzione, la collocazione della persona umana come protagonista di un'ampia gamma di rapporti sociali è volta al duplice obiettivo della realizzazione personale di ogni singolo consociato e del miglioramento della comunità nel suo insieme⁴⁷⁷.

Pertanto, riguardate alla luce del principio personalista, le disposizioni, che limitano l'accesso a peculiari interventi statali di sostegno in favore dei gruppi confessionali solo alle confessioni conoscibili, appaiono generalmente giustificate, poiché esse non mirano a stabilire indebite disparità di trattamento tra i diversi culti, ma sono rivolte a favorire solo quelli che effettivamente esprimono, incarnano e consentono l'esercizio della libertà e la promozione dell'uomo⁴⁷⁸.

quale sintesi equilibrata (vale a dire ragionevole) delle pluralistiche istanze delle diverse fattispecie coinvolte: in linea di principio l'unità non può darsi *contro* (e neppure *malgrado*), ma *attraverso* la manifestazione del pluralismo».

⁴⁷⁶ Cfr. M. PARISI, *Promozione della persona*, cit., p. 398: «Il disposto dell'art. 2 Cost., infatti, prevede una precisa funzionalizzazione del pluralismo giuridico ed istituzionale all'implementazione del principio personalista, nel senso che la concreta esplicazione della dimensione pluralista sarebbe strumentalmente subordinata alla piena realizzazione personale e sociale dell'essere umano».

⁴⁷⁷ Cfr. A. VITALE, *Fenomeno religioso e legalità costituzionale*, Salerno, 1996, p. 103 ss.

⁴⁷⁸ D'altronde, tutti gli interventi promozionali dello Stato in materia di libertà religiosa hanno come destinatari gli individui. Cfr. V. PARLATO, *Le intese con le confessioni acattoliche. I contenuti*, Torino 1996, p. 106, il quale ritiene che «lo Stato sociale, senza essere né separatista, né giurisdizionalista, interviene senza ingerirsi negli affari interni delle confessioni, sulla promozione, sviluppo ed attuazione del bisogno religioso; la sua azione non è rivolta né a proteggere la divinità né a tutelare la confessione religiosa considerata legata al patrimonio tradizionale e culturale della nazione, ma unicamente a garantire le esigenze spirituali del cittadino fedele».

IV.2. Cenni sulla posizione dei religiosi nell'ordinamento statale

Quella dei religiosi è una categoria peculiare dell'ordinamento canonico, caratterizzata, secondo le disposizioni del *codex*, dalla conduzione di una vita comune in un istituto religioso e dall'emissione di voti pubblici di povertà, castità ed obbedienza⁴⁷⁹.

Il codice di diritto canonico del 1983, a differenza di quello del 1917⁴⁸⁰, riconduce la vita religiosa nel più generale alveo della vita consacrata⁴⁸¹, con l'importante conseguenza che, per molti versi, si stabilisce un'equiparazione tra gli istituti religiosi e gli istituti secolari⁴⁸².

Il can. 574, §1, c.i.c. descrive, in modo piuttosto ambiguo, la vita consacrata come uno stato di vita: «*Status eorum, qui in huiusmodi institutis consilia evangelica profitentur, ad vitam et sanctitatem Ecclesiae pertinet, et ideo ab omnibus in Ecclesia fovendus et promovendus est*».

L'essere consacrati, comunque, non comporta né un inserimento peculiare nella struttura gerarchica della Chiesa⁴⁸³, né una netta distinzione dai chierici e dai laici⁴⁸⁴. In particolare, è da escludere, per espressa disposizione normativa, che l'essere membro di

⁴⁷⁹ Per un commento sistematico alla disciplina degli istituti religiosi nel codice di diritto canonico del 1983, si rinvia ad A. CALABRESE, *Gli istituti religiosi. Lineamenti di diritto canonico*, Roma, 1986.

⁴⁸⁰ Nel codice di diritto canonico del 1917 non si parlava ancora degli istituti secolari, poiché la prima normativa su di essi si è avuta con la costituzione apostolica *Provida Mater Ecclesia* del 2 febbraio 1957.

⁴⁸¹ La vita consacrata viene descritta dal can. 573 c.i.c.: «§ 1. Vita consecrata per consiliorum evangelicorum professionem est stabilis vivendi forma qua fideles, Christum sub actione Spiritus Sancti pressius sequentes, Deo summe dilecto totaliter dedicantur, ut, in Eius honorem atque Ecclesiae aedificationem mundique salutem novo et peculiari titulo dediti, caritatis perfectionem in servitio Regni Dei consequantur et, praeclarum in Ecclesia signum effecti, caelestem gloriam praenuntiant. § 2. Quam vivendi formam in institutis vitae consecratae, a competenti Ecclesiae auctoritate canonicè erectis, libere assumunt christifideles, qui per vota aut alia sacra ligamina iuxta proprias institutorum leges, consilia evangelica castitatis, paupertatis et oboedientiae profitentur et per caritatem, ad quam ducunt, Ecclesiae eiusque mysterio speciali modo coniunguntur».

⁴⁸² Il can. 710 c.i.c. stabilisce: «Institutum saeculare est institutum vitae consecratae, in quo christifideles in saeculo viventes ad caritatis perfectionem contendunt atque ad mundi sanctificationem praesertim ab intus conferre student».

⁴⁸³ Il can. 207 § 2 c.i.c., partendo dalla distinzione dei fedeli in laici e chierici, chiarisce: «Ex utraque hac parte habentur christifideles, qui professione consiliorum evangelicorum per vota aut alia sacra ligamina, ab Ecclesia agnita et sancita, suo peculiari modo Deo consecrantur et Ecclesiae missioni salvificae prosunt; quorum status, licet ad hierarchicam Ecclesiae structuram non spectet, ad eius tamen vitam et sanctitatem pertinet».

⁴⁸⁴ Cfr. can. 588 c.i.c.: «Status vitae consecratae, suapte natura, non est nec clericalis nec laicalis».

un istituto secolare comporti l'acquisto di un particolare *status* nella Chiesa⁴⁸⁵, mentre resta controversa, tra i canonisti, la configurabilità di uno *status* in capo ai religiosi⁴⁸⁶.

Il religioso, con l'emissione dei voti di povertà, castità ed obbedienza, assume particolari diritti e doveri nella Chiesa, che sono, in qualche modo, destinati a far sentire i loro effetti anche nell'ordinamento civile, per quanto in esso la relativa qualifica sia normalmente irrilevante.

I voti comportano, infatti, l'obbligo del celibato⁴⁸⁷; il trasferimento al proprio istituto dei beni che il religioso acquisterà dopo la professione⁴⁸⁸; e la totale sottomissione alla volontà dei legittimi superiori dell'istituto⁴⁸⁹. Inoltre, l'obbligo della vita comune, prescritto per tali soggetti dal can. 665 c.i.c., determina un dovere di condividere con gli altri la propria vita e le proprie sostanze e, quindi, di mettere a disposizione dell'istituto religioso anche le proprie energie lavorative.

Nel diritto dello Stato, gli obblighi propri della vita religiosa non hanno un rilievo specifico e il religioso resta pienamente capace⁴⁹⁰, così «non può rinunciare alla sua capacità né impegnarsi validamente a non valersene, e s'egli vuole adeguarsi alle leggi canoniche, deve fare ciò attraverso mandati, o rinuncie, o trasferimenti, comunque attraverso atti civilmente validi che ottengano come risultato ultimo di conformare la situazione patrimoniale del religioso al diritto della Chiesa»⁴⁹¹.

Tuttavia, nonostante le tendenziale irrilevanza civile della qualifica di religioso, vi sono una serie di disposizioni che si riferiscono espressamente a tale categoria.

E così, ad esempio, l'Accordo del 1984 prevede che i religiosi possano ottenere, a richiesta, l'esonero dal servizio militare o l'assegnazione al servizio sostitutivo civile. Inoltre, si dispone che i novizi degli istituti di vita consacrata e delle società di vita

⁴⁸⁵ Cfr. can. 711 c.i.c. che dispone che «Instituti saecularis sodalis vi suae consecrationis propriam in populo Dei canonicam condicionem, sive laicalem sive clericalem, non mutat, servatis iuris praescriptis quae instituta vitae consecratae respiciunt».

⁴⁸⁶ La condizione religiosa nella Chiesa si acquista con la professione; il can. 654 c.i.c.: «Professione religiosa sodales tria consilia evangelica observanda voto publico assumunt, Deo per Ecclesiae ministerium consecrantur et instituto incorporantur cum iuribus et officiis iure definitis».

⁴⁸⁷ Cfr. can. 599 c.i.c.

⁴⁸⁸ Cfr. can. 668 § 3 c.i.c.

⁴⁸⁹ Cfr. can. 601 c.i.c.

⁴⁹⁰ D'altronde lo stesso legislatore canonico, consapevole dell'irrilevanza civile della qualifica di religioso, ammonisce circa la necessità di adottare le rinunce prescritte dal diritto canonico in una forma valida per il diritto civile: cfr. can. 668 § 4.

⁴⁹¹ A.C. JEMOLO, *Lezioni*, cit., p. 235. Cfr., poi, F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, cit., pp. 406-407, il quale rileva che gli «atti in contrasto con i voti potranno importare sanzioni a carico del religioso nell'ambito del diritto canonico, sanzioni eventualmente rilevanti ex art. 23 cpv. del Trattato (l. n. 810 del 1929), ma tali sanzioni non avrebbero effetto sulla validità degli atti stessi nel diritto dello Stato».

apostolica⁴⁹² fruiscano dei medesimi rinvii della chiamata di leva, previsti per gli studenti delle università italiane.

Anche il diritto unilaterale statale richiama, in alcune occasioni, la categoria di religioso, cui vengono estese talune norme proprie dei ministri di culto. L'art. 12 della legge 287/1951 stabilisce, ad esempio, l'incompatibilità per i religiosi con l'ufficio di giudice popolare; e l'art. 129, comma 2, del d.lgs. n. 273/1989, *Norme di attuazione del nuovo codice di procedura penale*, prevede l'obbligo di comunicazione all'autorità ecclesiastica dei procedimenti penali, anche per tale categoria.

Al di là delle richiamate disposizioni, che pure sanciscono un rilievo peculiare della figura dei religiosi, manca, allo stato attuale, una normativa che dia risalto e tutela alla scelta di chi dedica la sua vita a fini di perfezionamento spirituale.

Le lacune della disciplina vigente sono particolarmente avvertite in riferimento alla materia laburistica e previdenziale, dove, peraltro, si registrano opinioni profondamente divergenti se non agli antipodi⁴⁹³.

È comune la preoccupazione di garantire una qualche forma di tutela giuridica ai religiosi che recedano o vengano dimessi dal proprio istituto⁴⁹⁴, ma le soluzioni offerte, sia sul piano dottrinale che su quello giurisprudenziale, sono diverse, cosicché si fa

⁴⁹² Si deve rilevare che nella prospettiva del codice di diritto canonico, le società di vita apostolica sono affini agli istituti di vita consacrata, ma non sono propriamente tali, perché mancano, in linea di principio, di un elemento essenziale della vita consacrata: l'emissione dei voti e la professione dei consigli evangelici, anche se di fatto, in alcune società, i membri assumono i consigli evangelici con qualche vincolo sacro definito dalle costituzioni. Il can. 731 §1 c.i.c. dice: «Institutis vitae consecratae accedunt societates vitae apostolicae, quarum sodales, sine votis religiosis, finem apostolicum societatis proprium prosequuntur et, vitam fraternam in communi ducentes, secundum propriam vitae rationem, per observantiam constitutionum ad perfectionem caritatis tendunt».

⁴⁹³ Resta particolarmente controversa la questione relativa alla qualificazione in termini laburistici del rapporto dei religiosi con l'istituto di appartenenza. Per la posizione secondo cui, il rapporto tra il religioso e il proprio istituto non si configura come un rapporto di lavoro, cfr.: M. FERRABOSCHI, *Corporazioni religiose*, in *Enciclopedia del diritto*, X, Milano, 1962, p. 684; M. PETRONCELLI, *Diritto canonico*, cit., p. 229 ss.; L. NOTARO, *Sulla natura del rapporto associazione-professo in una prospettiva di "diritto sociale"*, in *Studi di diritto ecclesiastico e canonico*, Napoli, 1981, p. 217 ss. Per la posizione secondo cui le prestazioni del religioso «debbono essere sottoposte alla disciplina ordinaria dei rapporti di lavoro subordinato», cfr. P. COLELLA, *Considerazioni sul lavoro degli ecclesiastici e dei religiosi nell'ordinamento italiano*, in *Giurisprudenza italiana*, 1985, IV, p. 85 ss. Per la considerazione secondo cui la disciplina laburistica deve trovare applicazione nel momento in cui cessa il rapporto di appartenenza del religioso all'associazione, venendo meno la cusa giuridica (il fine di perfezionamento spirituale), che rendeva valida la rinuncia alla retribuzione, cfr. F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 266 e p. 271 ss.

⁴⁹⁴ Cfr. C. CARDIA, *Principi*, cit., p. 229: «Si tratta, cioè di cogliere le implicazioni di rapporti giuridici i quali, pur svolgendosi all'insegna della piena libertà e volontarietà individuale originaria, possono con il tempo deteriorarsi, e comunque cambiare profondamente, trasformando la relazione comunitaria in una condizione di solitudine e di bisogno al quale l'Istituto deve far fronte, almeno entro certi limiti».

sempre più pressante l'esigenza di una specifica riforma legislativa riguardante tali soggetti.

Talvolta, in via interpretativa, le norme che si riferiscono agli ecclesiastici vengono considerate applicabili ai religiosi, ma si tratta sempre di soluzioni particolari, che non sono suscettibili di eliminare le differenze tra le due categorie.

Allo stesso modo, i religiosi non possono essere considerati dallo Stato ministri del culto cattolico, poiché essi non hanno una posizione particolare nell'ambito dell'organizzazione ecclesiastica e si differenziano dagli altri fedeli solo per la peculiarità della loro vocazione⁴⁹⁵.

Le esigenze equitative di tutela di tali soggetti, soprattutto in riferimento alla situazione di bisogno in cui possono trovarsi in caso di abbandono della vita religiosa, richiederebbero, allo stato, di essere soddisfatte attraverso un intervento legislativo *ad hoc*, che dovrebbe far leva sui principi di sicurezza sociale e che dovrebbe essere finalizzato a tutelare i cittadini a prescindere dal loro essere lavoratori⁴⁹⁶. Tra le proposte avanzate in proposito appare più facilmente praticabile quella che si basa sulla predisposizione di una tutela di tipo assicurativo, volta a garantire l'eventuale uscita del religioso dalla propria comunità⁴⁹⁷.

De iure condito sembra che qualche spiraglio interpretativo si sia aperto, in tema di previdenza dei sacerdoti religiosi, con la legge 488 del 1999 che, a differenza della legge del 1973, non parla più di "sacerdoti secolari"⁴⁹⁸.

Allo stato attuale, peraltro, le esigenze di tutela restano affidate alle operazioni ermeneutiche giurisprudenziali che, talora, pur partendo da intenti lodevoli, finiscono

⁴⁹⁵ A diverse conclusioni giunge chi, prediligendo la dimensione umana dei ministri di culto e spiegando la peculiarità della tutela apprestata per la categoria con l'esigenza di garantire la libertà religiosa individuale, ritiene estensibile ai religiosi la disciplina di favore prevista per i ministri di culto: cfr. N. FIORITA, *Remunerazione*, cit., p. 31 ss.

⁴⁹⁶ Cfr. P. FLORIS, *Autonomia confessionale. Principi-limite fondamentali e ordine pubblico*, Napoli, 1992, p. 148.

⁴⁹⁷ Cfr. G. PERA, *Relazione*, in *Rapporti di lavoro*, cit., p. 15. In senso conforme P. FLORIS, *Autonomia confessionale*, cit., p. 151.

⁴⁹⁸ Cfr. N. FIORITA, *Remunerazione*, cit., pp. 218-219. Peraltro, sull'opinabilità dell'interpretazione offerta da Fiorita, cfr. N. COLAIANNI, *Ministri del sacro nello Stato laico*, in *Il diritto ecclesiastico*, 115 (2004), I, p. 9, che asserisce: «Quanto all'inclusione anche dei religiosi tra gli aventi diritto, segnali in questa direzione non se ne vedono, anche se l'Autore sembra ottimista e talvolta li intravede, ma gettando il cuore oltre l'ostacolo: come nel caso dell'art. 42, comma 6°, della legge n. 488 del 1999 di riforma della disciplina del Fondo per il clero, che fa riferimento ai sacerdoti che non siano cittadini italiani o che operino all'estero, senza riproporre la locuzione "sacerdoti secolari" (ma che di questi esattamente si tratti non sembra possa fondatamente dubitarsi visto che si tratta dell'iscrizione al Fondo per il clero secolare, riservata dall'art. 5 legge n. 903 del 1973, non modificato dalla legge successiva, ai soli sacerdoti secolari)».

col forzare la natura del rapporto esistente tra il religioso e il proprio istituto, al fine di farlo rientrare nelle maglie del lavoro subordinato⁴⁹⁹.

IV.3. La rilevanza del vincolo gerarchico e l'art. 23 cpv. del Trattato Lateranense

L'ambito di autonomia garantito costituzionalmente alle confessioni religiose implica che esse abbiano la possibilità di adottare e suggerire ai propri membri dei codici di condotta, in linea con i fini che ciascun ordinamento confessionale si prefigge, e comporta anche un implicito riconoscimento di un potere disciplinare in capo alle stesse⁵⁰⁰, finalizzato a sanzionare i comportamenti dissonanti rispetto ai precetti confessionali.

L'esigenza di rispettare l'esercizio di un potere giurisdizionale da parte delle confessioni religiose su materie, come quelle spirituali, che per la loro intrinseca sostanza sfuggono alla competenza diretta dello Stato risponde al duplice obiettivo di garantire, da un lato, alla confessione religiosa di mantenere la propria coesione interna, che sarebbe senz'altro minata se ogni controversia richiedesse di essere risolta attraverso l'intervento di soggetti esterni all'ordinamento confessionale; e, dall'altro, di permettere allo Stato di tenersi fuori da dispute di natura prettamente religiosa⁵⁰¹.

D'altronde, in linea generale, i provvedimenti confessionali relativi alla materia spirituale o disciplinare sono privi di efficacia sul piano civile e la loro esecuzione resta affidata al volontario adeguamento da parte dei rispettivi destinatari.

⁴⁹⁹ Cfr. T. TREU, *Onerosità e corrispettività nel rapporto di lavoro*, Milano, 1968, p. 36, il quale asserisce che lo svolgimento di un'attività lavorativa non è di per sé sufficiente per «ritenere applicabile in ogni caso la stessa disciplina inderogabile di tutela del lavoro subordinato». Cfr. P. ICHINO, *La rilevanza della volontà negoziale ai fini della qualificazione del contratto di lavoro*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 1989, I, p. 15 ss.

⁵⁰⁰ Cfr. A. VITALE, *Corso*, cit., p. 365.

⁵⁰¹ Cfr. C. CARDIA, *Principi*, cit., p. 230; IDEM, *Ordinamenti religiosi e ordinamenti dello Stato. Profili giurisdizionali*, Bologna, 2003, pp. 63-64: «V'è, dunque, un *nucleo forte di autonomia confessionale* che costituisce ancora oggi la migliore garanzia per la libertà delle confessioni, e delle Chiese, e per la stessa laicità dello Stato. Uno Stato che intervenisse a risolvere le dispute teologiche e dottrinali (quasi sempre aspre e dolorose) di una Chiesa finirebbe col trovarsi invischiato in situazioni per le quali non ha competenza alcuna, e tornerebbe ad essere quello *Stato teologo* che per secoli ha frenato la modernizzazione delle istituzioni pubbliche. Altrettanto, uno Stato che si arrogasse il diritto di decidere chi ha ragione nella controversia disciplinare (o di giurisdizione confessionale) tra un fedele e un esponente della gerarchia ecclesiastica, o tra più esponenti gerarchici, riattiverebbe quell'*appello per abuso* che era tipico degli antichi regimi confessionalisti e giurisdizionalisti».

Questa regola generale di irrilevanza degli atti ecclesiastici è però suscettibile di subire delle deroghe quando l'atto «versi in una materia che- per sua natura o per legge positiva - entri in qualche modo nell'ambito di competenza dello Stato»⁵⁰². L'esercizio della potestà giurisdizionale o disciplinare, può provocare ulteriori effetti civili quando l'atto ecclesiastico incida su una situazione confessionale che, di per sé, è già rilevante civilmente. Nella misura in cui l'appartenenza confessionale può dare luogo a fattispecie rilevanti nel diritto statale, infatti, anche i provvedimenti confessionali che incidono sulle situazioni soggettive sono destinati a produrre effetti civili.

In particolar modo, appare complessa la posizione dei ministri di una confessione religiosa, poiché essi, in quanto funzionari confessionali, sono tenuti ad avere nei confronti della confessione di appartenenza non solo un generico dovere di *lealtà*, spettante a tutti gli adepti, ma una specifica obbedienza alle direttive delle superiori autorità gerarchiche⁵⁰³. Se, infatti, l'inottemperanza ad alcune regole confessionali da parte del semplice fedele investe in primo luogo la sua sfera personale e si riverbera sul suo "programma di salvezza", l'inosservanza dei precetti confessionali da parte di chi è legato con vincoli tanto incisivi alla propria confessione da costituirne quasi una proiezione, può minare la realizzazione dei fini del gruppo e compromettere, così, la realizzazione del "programma confessionale"⁵⁰⁴.

A peculiari posizioni confessionali può quindi corrispondere una peculiare soggezione all'apparato organizzativo nel quale la persona è inserita⁵⁰⁵.

Un riflesso pattizio del legame tanto intenso che può costituirsi tra la confessione religiosa e particolari categorie di fedeli è l'art. 23 cpv. del Trattato Lateranense che prevede che «avranno senz'altro piena efficacia giuridica, anche a tutti gli effetti civili, in Italia le sentenze ed i provvedimenti emanati da autorità ecclesiastiche ed ufficialmente comunicati alle autorità civili, circa persone ecclesiastiche o religiose e concernenti materie spirituali o disciplinari».

⁵⁰² Cfr. C. CARDIA, *Principi*, cit., p. 231.

⁵⁰³ Cfr. C. MIRABELLI, *L'appartenenza*, cit., p. 343; cfr. P. RESCIGNO, *Gruppi sociali e lealtà*, in *Persona e comunità*, cit., pp. 68-78.

⁵⁰⁴ Cfr. C. CARDIA, *Ordinamenti*, cit., p. 67: «Per tali ragioni, ai propri funzionari la confessione di appartenenza chiede di più. Chiede adesione alle posizioni teologiche e dottrinali ufficiali, esige un rispetto nei confronti delle superiori autorità gerarchiche che implica obbedienza verso le loro direttive, e postula un comportamento pubblico che non leda la dignità e il buon nome della confessione: un ministro del culto che denigri costantemente la Chiesa di appartenenza, o la sua gerarchia, non può a lungo conservare la dignità di cui è ricoperto».

⁵⁰⁵ Cfr. C. MIRABELLI, *L'appartenenza*, cit., p. 344.

Va rilevato che la collocazione topografica della disposizione ha suscitato delle perplessità, in passato, poiché si riteneva che essa sarebbe stata meglio inserita tra le norme del Concordato⁵⁰⁶. E, in realtà, l'esame dei negoziati tra il Governo e la Santa Sede dimostra che, inizialmente, l'azione pontificia fu diretta ad ottenere come clausola del Trattato l'automatica esecutività in Italia degli atti stipulati e delle decisioni emanate nel territorio vaticano, mentre il riconoscimento degli atti emanati dall'autorità ecclesiastica era stato posto come uno dei punti in cui si articolava il progetto basilare del Concordato⁵⁰⁷.

La volontà di tenere distinti i due tipi di provvedimenti, d'altronde, riemerge dalla formulazione dell'articolo, che, nei suoi due commi, sottolinea la contrapposizione delle procedure richieste per la esecuzione delle sentenze dei tribunali vaticani, assimilate alle sentenze straniere, rispetto all'efficacia immediata delle sentenze e provvedimenti, peraltro limitati nella sfera di applicazione soggettiva e oggettiva, emanati dall'autorità ecclesiastica.

Dal punto di vista contenutistico è facile cogliere, tra la norma in esame e l'art. 17 della Legge delle Guarentigie⁵⁰⁸, una corrispondenza, che, soprattutto in passato, aveva indotto parte della dottrina a sostenere che la disciplina instaurata in materia dal regime pattizio non fosse sostanzialmente diversa da quella prevista nel periodo liberale⁵⁰⁹.

Tale lettura, non veniva condivisa dalla maggioranza degli autori, che sottolineavano, al contrario, la diversità delle due disposizioni, viste come l'espressione di una normativa in linea di discontinuità, anche in virtù dei differenti presupposti politico-ideologici cui esse si ispiravano. In particolare, si rilevava che la previsione di una

⁵⁰⁶ *Ibidem*, p. 346.

⁵⁰⁷ Cfr. F. PACELLI, *Diario della conciliazione con verbali ed appendice di documenti*, a cura di M. MACCARRONE, VIII, Città del Vaticano, 1959, p. 212 ss.

⁵⁰⁸ Esso disponeva: «In materia spirituale e disciplinare non è ammesso richiamo od appello contro gli atti delle autorità ecclesiastiche, né è loro riconosciuta od accordata alcuna esecuzione coatta. La cognizione degli effetti giuridici, così di questi come di ogni altro atto di esse autorità, appartiene alla giurisdizione civile. Però tali atti sono privi di effetto se contrari alle leggi dello Stato o all'ordine pubblico, o lesivi dei diritti dei privati, e vanno soggetti alle leggi penali se costituiscono reato».

⁵⁰⁹ Cfr. A.C. JEMOLO, *Significato e valore dell'art. 23 cpv. del Trattato del Laterano*, in *Il foro italiano*, 65 (1941), p. 577: «L'art. 23 cpv. del Trattato, come è stato più volte notato, è in stretto rapporto con l'art. 17 della Legge delle Guarentigie. Ora dell'art. 17 la prima parte dell'alinea è assorbita e confermata dall'art. 23 cpv.; la seconda subisce una deroga parziale attraverso l'articolo 29 lett. i) del Concordato. Del secondo capoverso, le prime parole ("tali atti sono privi di effetto se contrari alle leggi dello Stato, o all'ordine pubblico, o lesivi dei diritti dei privati") subiscono parziale deroga pur esse con l'art. 23 cpv. 2°. Ma né il cpv. 1° né la restante parte del cpv. 2° sono derogati dall'art. 23 cpv. Trattato; e nel cpv. 1° c'era certo implicita la possibilità di azioni per il risarcimento danni. La deroga espressa non c'è e poiché non è a pensare che i compilatori del Trattato non avessero presente l'art. 17, mi pare logico supporre che se avessero voluto derogare pure a quello che esso reca di riserva di diritto dello Stato, lo avrebbero detto chiaramente».

riserva di giurisdizione statale, in relazione alla cognizione degli effetti civili dei provvedimenti ecclesiastici, coerente con i principi separatistici, non veniva espressamente richiamata dall'art. 23 cpv., il quale taceva anche sulla possibilità e sull'estensione di un controllo statale di esecutività sugli atti emanati dall'autorità ecclesiastica. L'ambiguo silenzio della disposizione pattizia alimentava la scissione dottrinale e così, mentre alcuni tendevano a subordinare l'efficacia dell'art. 23 agli stessi limiti tracciati dall'art. 17⁵¹⁰, spingendosi, in taluni casi, fino a sostenere la possibilità da parte dello Stato di sindacare nel merito i provvedimenti ecclesiastici⁵¹¹, altri sembravano intravedere nella norma negoziata un "via libera" per i provvedimenti canonici, fino a sostenere che «pienezza di efficacia agli effetti civili e agli effetti canonici significa anche che gli atti canonici non troveranno nessun ostacolo alla loro esecuzione, e comporta impegno dello Stato di prestare il proprio concorso, quando i mezzi a disposizione della Chiesa si dimostrino insufficienti. Significa, in una parola, possibilità di esecuzione forzata dei provvedimenti e sentenze ecclesiastiche»⁵¹².

Si giungeva, in tal modo, a ritenere che lo Stato, in forza dell'art. 23 cpv. avrebbe dovuto dare sempre efficacia ai provvedimenti canonici⁵¹³, anche se fossero stati lesivi della libertà personale. L'esempio tipico che veniva richiamato in sede dottrinale era la sanzione canonica, oggi disciplinata dal can. 1336, §1, 1, del c.i.c. 1983, consistente nella proibizione o ingiunzione di dimorare in un determinato luogo o territorio⁵¹⁴.

⁵¹⁰ *Ibidem*, p. 578. *Contra*, cfr. G. MORELLI, *Gli ecclesiastici*, cit., p. 155.

⁵¹¹ Cfr. M. FALCO, *Corso di diritto ecclesiastico*, II, Padova, 1938, p. 420. In senso contrario, G. MORELLI, *Gli ecclesiastici*, cit., p. 154, che afferma: «Non accettabile mi sembra la tesi che vuole estendere il potere-dovere dell'autorità statale sino a comprendere l'esame sui fatti che hanno determinato il provvedimento dell'autorità ecclesiastica. Ammettere ciò significherebbe negare in effetti la sovranità riconosciuta alla Chiesa in determinate materie». In tempi più recenti, la Cassazione ha ritenuto che un sindacato di merito sulla intrinseca legittimità del provvedimento canonico «costituirebbe un'indebita interferenza nella sfera dell'ordinamento della Chiesa, in palese contrasto con il principio di autonomia»: Cass. Sez. Un. Civ., 5 maggio 1980, n. 2919, in *Il foro italiano*, 1 (1980) c. 1283.

⁵¹² V. ROVERA, *La giurisdizione ecclesiastica sui chierici e sui religiosi nel diritto italiano*, Milano, 1959, p. 205.

⁵¹³ Cfr. C. CARDIA, *Ordinamenti*, cit., p. 69: «Si riteneva che i provvedimenti ecclesiastici, almeno quelli cattolici, fossero dotati di *esecutività*, e che in caso di mancato ottemperamento l'autorità confessionale potesse, esibendoli, chiedere ed ottenere l'intervento della forza pubblica per la loro esecuzione coatta. Così, se un parroco non voleva lasciare la canonica e consegnare le chiavi in diocesi o al suo successore, era sufficiente l'esibizione del provvedimento di rimozione perché la forza pubblica intervenisse per costringerlo ad adempiere a quanto previsto dal provvedimento stesso. Altrettanto si sarebbe verificato nel caso in cui un religioso *dimesso* non avesse voluto lasciare la comunità di cui faceva parte, o un insegnante di teologia avesse preteso di continuare a frequentare l'istituto e impartire le sue lezioni, o un sacerdote ridotto allo stato laicale avesse continuato ad indossare l'abito aspirando a riscuotere eventuali assegni che gli spettavano nella qualità di chierico».

⁵¹⁴ Il can. 1337 §1 specifica che «Prohibitio commorandi in certo loco vel territorio sive clericos sive religiosos afficere potest; praescriptio autem commorandi, clericos saeculares et, intra limites constitutionum, religiosos». Cfr. E. PIGA, *La giurisdizione sui chierici*, cit., p. 561: «Nulla vieta che gli

La questione sull'interpretazione dell'art. 23 cpv. del Trattato lateranense finì con l'intrecciarsi con quella più ampia relativa all'ambito di autonomia riconosciuto alla Chiesa dai Patti Lateranensi e alla problematica individuazione delle materie di esclusiva competenza ecclesiastica⁵¹⁵.

Successivamente all'entrata in vigore della Carta Costituzionale, il dibattito dottrinale in materia, nel tentativo di operare un adattamento tra la disposizione pattizia e la tavola dei valori descritta nella Legge fondamentale, investì anche l'art. 7, comma 1, Cost., poiché il precetto costituzionale relativo alla reciproca indipendenza e sovranità dello Stato e della Chiesa venne assunto come norma-guida per l'interpretazione dell'art. 23 cpv. del Trattato Lateranense: «In particolare, si evidenziava come il principio della reciproca indipendenza e sovranità dello Stato e della Chiesa impedisse di considerare immediatamente esecutivi all'interno dell'ordinamento italiano le sentenze ed i provvedimenti ecclesiastici: l'utilizzo, al fine di attuare coattivamente le determinazioni della Gerarchia, della potestà d'imperio propria dell'autorità civile, configurando una sorta di redivivo "braccio secolare", avrebbe leso sia la sovranità della Chiesa, considerata quasi come un organo dell'apparato pubblico, sia la sovranità dello Stato, il quale avrebbe posto la propria capacità di coazione al servizio di un ordinamento ad esso estraneo»⁵¹⁶.

effetti di codeste sanzioni vengano realizzati con la collaborazione degli organi statali, nel primo caso [quello della *praescriptio oprohibitio commorandi*] mediante semplici misure di polizia e, nel secondo [quello della sanzione pecuniaria] riconoscendo il diritto alla percezione dell'ammenda».

⁵¹⁵ Cfr. P. LO IACONO, *L'art. 23 cpv. del Trattato Lateranense: tentazioni giurisdizionaliste e tutela dell'ordinata colligatio (A vent'anni dalla stipula dell'Accordo di Villa Madama)*, in *Iustitia*, 57 (2003), 2-3, p. 258, che, sintetizzando gli orientamenti dottrinali precedenti alla Costituzione, osserva: «La stipula dei Patti del '29 aveva modificato il regime giuridico della Chiesa cattolica, dando vita ad un ordinamento, avente origine dall'incontro di volontà dello Stato italiano e della S. Sede, che in alcune materie, appunto quelle spirituali, attribuiva all'autorità ecclesiastica un ambito di autonomia pressoché totale». Cfr. M. ZACCHI, *L'insindacabilità da parte del giudice civile degli atti e provvedimenti dell'autorità ecclesiastica in materia spirituale e disciplinare e concernenti persone ecclesiastiche o religiose*, in *Il diritto ecclesiastico*, 51 (1940), p. 410 ss. Circa il problema dell'esatta circoscrizione delle materie di cui all'art. 23 cpv. del Trattato, cfr. P.G. CARON, *Efficacia civile degli atti ecclesiastici di cui all'art. 23 cpv. del Trattato Lateranense*, in *Il diritto ecclesiastico*, 55 (1944-1945), pp. 224-234, ove si rilevava che rientrano nelle materie spirituali «tutti gli atti attinenti alle funzioni di culto e di magistero della Chiesa, nonché quegli atti emanati dall'autorità ecclesiastica nell'esercizio della *potestas regendi*, i quali abbiano esclusivo riferimento al raggiungimento dei supremi fini ultraterreni della Chiesa stessa» (p. 232). Lo stesso Autore, in relazione alle materie disciplinari, osservava: «allorché il provvedimento ecclesiastico tenda unicamente al raggiungimento del fine supremo della Chiesa, il "bonum animarum", e da esso esuli il carattere di sanzione a carico dell'ecclesiastico o del religioso nei cui confronti viene emanato, esso ha carattere meramente spirituale. Avrà invece carattere disciplinare, allorché, per il raggiungimento dei suoi fini, l'autorità ecclesiastica intenda applicare una sanzione contro l'ecclesiastico od il religioso» (p. 234).

⁵¹⁶ P. LO IACONO, *L'art. 23 cpv.*, cit., pp. 307-308.

Nel tempo, l'ermeneusi inerente all'art. 23 cpv. del Trattato si è posta in consonanza con i principi costituzionali, attraverso letture che hanno prima negato un rilievo civile ai provvedimenti canonici, che esaurissero la loro funzione nella sfera spirituale o che fossero contrari alla libertà e alla dignità della persona⁵¹⁷, e hanno, poi, evidenziato che la rilevanza civile dei provvedimenti ecclesiastici doveva limitarsi a quelle situazioni civili già preesistenti, che risultassero travolte dai provvedimenti stessi. In tal modo, si riconoscevano effetti civili, per citare degli esempi, al provvedimento di rimozione di un parroco; alla revoca di un incarico ad un sacerdote che presta servizio in favore della diocesi, con la conseguente caducazione del diritto a ricevere la remunerazione di cui all'art. 24 della legge 222/1985; al provvedimento di dimissione dallo stato clericale, atto a far venir meno le prerogative e le incompatibilità che le leggi dello Stato riconoscono alla qualifica di chierico del soggetto.

Riferito a questo tipo di provvedimenti, l'art. 23 cpv. ha acquistato un peculiare significato di collegamento tra ordinamento confessionale e ordinamento civile⁵¹⁸, con la finalità di attribuire un'efficacia giuridica, in Italia, ai provvedimenti disciplinari ecclesiastici concernenti i titolari di una qualifica impressa dall'ordinamento della Chiesa ma rilevante sul piano del diritto civile⁵¹⁹.

I chiarimenti dottrinali sull'art. 23 cpv. del Trattato hanno influito, sia pure con un certo ritardo, sulle pronunce giurisprudenziali, ove si è evidenziato che la "piena efficacia giuridica" richiamata dalla disposizione negoziata non vale a garantire l'immediata esecutività dei provvedimenti e delle sentenze ecclesiastiche, i quali devono essere fatti valere in sede giudiziaria statale per produrre effetti civili. E, in tale sede, il giudice civile, secondo i risultati di una lenta evoluzione giurisprudenziale⁵²⁰, può

⁵¹⁷ Cfr. P. BELLINI, *Principi di diritto*, cit., p. 244.

⁵¹⁸ Cfr. C. RUPERTO, *L'art. 23 cpv. del Trattato lateranense quale momento di "colligatio" fra ordine canonico e civile*, in *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica. Atti del II convegno nazionale di diritto ecclesiastico, Siena 27-29 novembre 1980*, Milano, 1981, p. 489.

⁵¹⁹ Cfr. P. BELLINI, *Principi*, cit., p. 244. In senso conforme, P. LO IACONO, *L'art. 23 cpv.*, cit., p. 308.

⁵²⁰ In un primo tempo la Cassazione ha ritenuto, con riferimento all'art. 23 cpv. del Trattato del Laterano, che la legittimità del provvedimento ecclesiastico «non può essere discussa davanti alle autorità del Regno, quand'anche (esso) riguardi diritti subiettivi privati del cittadino, appartenente al clero secolare e regolare», ed ha escluso ogni ingerenza statale anche in ordine agli effetti collaterali del provvedimento, affermando che «aprendo l'adito all'accennata valutazione, si darebbe modo all'ecclesiastico, o al religioso, punito (ad esempio al parroco) di riavere, sotto forma di risarcimento del danno, in tutto o in parte, quegli emolumenti dei quali sarebbe legittimamente privato, in seguito all'esecuzione diretta del provvedimento disciplinare»: Cfr. Cass. Sez. Un. Civ., 24 marzo 1943, n. 6771, in *Il diritto ecclesiastico*, 54 (1943), p. 197. Cfr. anche Cass. Sez. Un. Civ., 11 settembre 1979, n. 4743, in *Il foro italiano*, 105 (1980), I, c. 378. Cfr. P. LO IACONO, *L'art. 23 cpv.*, cit., p. 285: «Solo all'inizio degli anni '80 – quando, è noto, le trattative per la revisione del Concordato erano ormai in uno stadio avanzato – la giurisprudenza di legittimità mutò parzialmente orientamento, ammettendo la possibilità di distinguere tra gli effetti

esercitare sui provvedimenti ecclesiastici forme di controllo dirette «esclusivamente a verificare l'autenticità dell'atto, la competenza (assoluta) dell'organo che l'ha emesso e la non contraddittorietà all'ordine pubblico o a specifiche leggi dello Stato»⁵²¹.

Sul piano del diritto positivo, va segnalato che la riforma del Concordato ha ridotto la portata dell'art. 23 cpv. del Trattato del Laterano, poiché l'art. 2 del Protocollo Addizionale ha previsto che, «senza pregiudizio dell'ordinamento canonico», gli «effetti civili» delle sentenze e dei provvedimenti emanati da autorità ecclesiastiche «vanno intesi in armonia con i diritti costituzionalmente garantiti ai cittadini italiani».

La nuova formulazione della disposizione, nonostante mantenga, secondo alcuni Autori, qualche elemento di ambiguità⁵²², deve essere valutata positivamente⁵²³ poiché è il frutto della ricerca di un difficile equilibrio tra le legittime esigenze di autonomia confessionale e la tutela dei diritti fondamentali della persona⁵²⁴.

dell'atto concernenti esclusivamente la sfera di esplicazione della *libertas Ecclesiae* e gli effetti ulteriori destinati ad influire su rapporti giuridici di esclusiva rilevanza civile».

⁵²¹ Cass. Sez. Un. Civ., 5 maggio 1980, n. 2919, in *Il foro italiano*, 105 (1980), I, c. 1283: la Cassazione sottolineava, in tale pronuncia, che la reciproca indipendenza e sovranità dello Stato e della Chiesa non comportava l'assoluta insindacabilità delle sentenze e dei provvedimenti in materia spirituale e disciplinare, ma solo l'inammissibilità di valutazioni di merito.

⁵²² Cfr. S. LARICCIA, *Ecclesiastici*, in *Enciclopedia giuridica*, XII, Roma, 1989, p. 1. Cfr., però, P. FLORIS, *Autonomia confessionale*, cit., p. 122, che afferma: «Con l'inciso "senza pregiudizio dell'ordinamento canonico" si distingue l'efficacia canonica dei provvedimenti dai loro effetti civili». A questa distinzione «può essere ricollegata una ragionevole selezione degli atti che possono ritenersi ricompresi nell'ambito di operatività dell'art. 23 Tratt., e che, come vuole una parte della dottrina, sono quelli che incidono sui presupposti di applicazione delle norme civili relative ad ecclesiastici e religiosi. Questa lettura consente di ricollegare alla nuova norma una duplice funzione: garantire l'adeguamento ai provvedimenti ecclesiastici delle situazioni giuridiche connesse a date qualifiche confessionali; e insieme, non pregiudicare l'efficacia canonica degli atti dell'autorità ecclesiastica» (pp. 124-125).

⁵²³ Cfr. S. FERRARI, *L'evoluzione*, cit., p. 695, che, a proposito della nuova formula pattizia, parla di «sintesi di differenti linee interpretative».

⁵²⁴ Cfr. C. CARDIA, *Ordinamenti*, cit., p. 71, che osserva che il giudice potrà allora valutare «se siano stati violati i diritti costituzionalmente garantiti nell'ambito della procedura confessionale che ha portato all'adozione del provvedimento. Ad esempio, se sia stato negato il diritto di difesa dell'interessato, o se le motivazioni appaiono chiaramente dettate da malanimo nei confronti del medesimo, siano fondate su presupposti evidentemente erronei o contraffatti, il giudice civile può valutare tutto ciò alla luce del danno recato al soggetto destinatario del provvedimento, anche in relazione alle sue condizioni di vita personale e professionale». Cfr. anche P. FLORIS, *Autonomia confessionale*, cit., p. 120, e P. LO IACONO, *L'art. 23 cpv.*, cit., p. 295, ove si sostiene la possibilità di un sindacato statale sui provvedimenti ecclesiastici di cui all'art. 23 cpv. «Nel caso in cui, invece, i provvedimenti e le sentenze canonici abbiano una rilevanza civile ultronea, siano cioè atti ad incidere su situazioni giuridiche subiettive la cui titolarità prescinde dalla qualifica rivestita dal soggetto all'interno dell'ordinamento confessionale, essendo connessa allo *status* di cittadino».

IV.4. Le ineleggibilità e le incompatibilità dei ministri di culto

Seguendo un suggerimento proposto da Mirabelli⁵²⁵, le situazioni giuridiche connesse all'appartenenza religiosa qualificata possono essere classificate secondo uno schema che tenga conto da un lato, del tipo di fonte che disciplina le diverse fattispecie, dall'altro, del contenuto della disciplina: «Si possono così inquadrare le diverse fattispecie, ma giova ripeterlo, al solo fine di un'ordinata elencazione, nel seguente schema: norme unilaterali statali e norme di derivazione pattizia; e, nell'ambito di ciascuna categoria, norme che introducono limiti alla posizione giuridica della persona o che eliminano limiti alla posizione giuridica della persona altrimenti esistenti ovvero ampliano l'ambito della sua capacità»⁵²⁶.

Le disposizioni unilaterali limitative comprendono più complessi di norme omogenee, che possono consistere in: disposizioni che limitano o vietano l'esercizio di funzioni pubbliche elettive, spesso espressamente riferite ai ministri di culto con giurisdizione o cura di anime, come nel caso di ineleggibilità a consigliere comunale, o senza giurisdizione e cura di anime, come nel caso di ineleggibilità a sindaco o a presidente della provincia⁵²⁷; oppure, in norme che escludono i ministri di culto da funzioni pubbliche amministrative o giudiziarie e dall'esercizio di alcune professioni: i ministri di culto, ad esempio, non possono esercitare la professione forense; non possono esercitare le funzioni di giudici di pace o essere nominati giudici onorari aggregati, non possono assumere l'ufficio di notaio o quello di esattore delle imposte⁵²⁸.

⁵²⁵ Cfr. C. MIRABELLI, *L'appartenenza*, cit., pp. 192-200.

⁵²⁶ *Ibidem*, p. 193.

⁵²⁷ Cfr. artt. 6 e 15 del T.U. 570/1960; art. 2, n. 4, della legge 154/1981; art. 60, n. 4, e 61 del d. lgs. 18 agosto 2000 n. 267. Cfr. art. 2 legge n. 154 del 1981 per l'incompatibilità con la carica di consigliere regionale. Per un commento cfr. L.VANNICELLI, *Sulla condizione*, cit., p. 92; C. CARDIA, *Principi*, cit., pp. 223-225.

⁵²⁸ Cfr. art. 3 r.d.l. 27 novembre 1933 n. 1578, per l'incompatibilità con l'esercizio della professione forense: «L'esercizio delle professioni di avvocato e di procuratore è incompatibile [...] con la qualità di ministro di qualunque culto avente giurisdizione o cura di anime»; cfr. l'art. 8 della legge 21 novembre 1991 n.374 per l'incompatibilità con la funzione di giudice di pace: «Non possono esercitare le funzioni di giudice di pace: [...] gli ecclesiastici e i ministri di qualunque confessione religiosa»; cfr. art.2., n.8, legge 22 luglio 1997 n.276, per l'incompatibilità con la funzione di giudice onorario aggregato: «Non possono essere nominati giudici onorari aggregati: [...] gli ecclesiastici e i ministri di qualunque confessione religiosa»; cfr. art. 5 d.m. del 7 luglio 1999 per l'incompatibilità con l'esercizio delle funzioni di giudice onorario di tribunale i di vice procuratore onorario; cfr. art. 2 legge 16 febbraio 1913, n. 89, per l'incompatibilità con l'ufficio di notaio: «L'ufficio di notaio è incompatibile [...] con qualità di ministro di qualunque culto»; cfr. l'art. 17 t.u. 17 ottobre 1922, n. 1401, per l'incompatibilità con l'ufficio di esattore delle imposte; cfr. art. 3 d.p.r. 1067/1953, per l'incompatibilità con l'esercizio della professione di dottore commercialista: «L'esercizio della professione di dottore commercialista è incompatibile [...] con la qualità di ministro di qualunque culto»; cfr. art. 3, d.p.r. n.1068/1953, per l'incompatibilità con l'esercizio della professione di ragioniere e perito commerciale: «L'esercizio della professione di ragioniere e perito commerciale è incompatibile con la qualità di ministro di qualunque culto». Inoltre, per la maggior parte

Un rilievo peculiare per la categoria dei ministri di culto è previsto dalle disposizioni del codice penale che, ad esempio, dispongono un aumento di pena per i reati commessi con abuso dei poteri o in violazione dei doveri inerenti alla "qualità" di ministri di un culto, come pure per i reati commessi contro i ministri di culto (art. 61, n. 9 e n. 10 c.p.). La legislazione penale tutela, altresì, la figura dei ministri di culto, punendo il vilipendio di un ministro di culto (art. 403, 2° comma, c.p.), oppure, in modo indiretto, sanzionando l'uso abusivo dell'abito ecclesiastico (art. 498 c.p.)⁵²⁹.

Esistono, poi, disposizioni che stabiliscono esenzioni per i ministri di culto o che attribuiscono agli stessi funzioni o diritti particolari. Tali disposizioni, peraltro, hanno, normalmente, la loro matrice in impegni di natura pattizia, cui si limitano a dare esecuzione.

L'esistenza di peculiari situazioni soggettive, legate all'appartenenza confessionale "differenziata", ha generato dei dubbi in ordine alla loro compatibilità con il sistema democratico e con i principi di libertà religiosa ed uguaglianza che lo sorreggono.

Le riflessioni svolte sull'argomento hanno prevalentemente seguito un orientamento casistico, attraverso una lettura critica della normativa vigente e un'opera di continuo adattamento alla mutata realtà sociale in cui le norme unilaterali sui ministri di culto, risalenti per la maggior parte al periodo liberale, si trovano a spiegare i loro effetti.

Nonostante questa generale "tendenza pragmatica", la dottrina si è trovata a dover sciogliere alcuni nodi teorici che creavano non pochi problemi nell'applicazione della normativa sui ministri di culto e la cui soluzione si poneva come questione pregiudiziale ad una rilettura in senso costituzionalmente orientato della normativa di settore.

In particolare, in riferimento alle norme limitative della sfera giuridica dei portatori della qualifica in discorso, si è reso necessario un chiarimento teorico in ordine al diverso significato di "incapacità", "incompatibilità" e "ineleggibilità", a lungo indistinte nelle elaborazioni di diritto ecclesiastico e di diritto pubblico.

La locuzione capacità giuridica designa l'attitudine alla titolarità di situazioni giuridiche attive e passive. Il nostro ordinamento, soprattutto per le tendenze giusnaturaliste che ne hanno condizionato l'elaborazione, ha accolto il principio che la

degli statuti comunali, i ministri di culto non possono esercitare la funzione di difensore civico, né essere nominati come rappresentanti del Comune presso enti, aziende o altre istituzioni.

⁵²⁹ Cfr. F. HÜBLER, *Ancora sulla posizione*, cit., p. 110.

capacità giuridica si acquista al momento della nascita e, inoltre, ha sancito che l'appartenenza confessionale non può essere motivo di discriminazioni tra i cittadini⁵³⁰.

L'esistenza di alcune disposizioni nel nostro sistema normativo che escludono il ministro di culto da determinati rapporti giuridici, ha indotto la dottrina ad interrogarsi e a chiarire il senso di questa esclusione, alla luce della fondamentale scansione tra incapacità⁵³¹ e incompatibilità.

Si è così evidenziato che, mentre l'incapacità è caratterizzata dalla stabilità, comportando per il soggetto l'esclusione permanente dal compimento di specificate attività indipendentemente dalla funzione svolta, l'incompatibilità è vincolata all'aspetto funzionale⁵³². Nel caso dell'incompatibilità, infatti, il soggetto, pur essendo considerato potenzialmente idoneo alla titolarità del rapporto, non può esserne titolare, in ragione della sua dedizione ad una funzione inconciliabile con quella considerata dalla norma che dispone l'incompatibilità⁵³³.

L'esclusione, in questo caso, ha due caratteristiche: ha carattere temporaneo; è collegata ad un atto di autodeterminazione del soggetto.

La disciplina dei ministri di culto contempla varie ipotesi di incompatibilità, cui vengono normalmente ricondotti anche i casi, peraltro diversi, per causa ed effetti, di ineleggibilità⁵³⁴.

Si è giustamente rilevato in dottrina che, per quanto entrambi gli istituti di incompatibilità a ricoprire cariche elettive e di ineleggibilità possano configurarsi come limiti alla capacità elettorale passiva, essi differiscono per il fondamento e per i caratteri, poiché «il fondamento della ineleggibilità si può rinvenire, in linea di principio, nel timore dell'influenza che determinate posizioni individuali potrebbero avere sulla libera e genuina manifestazione della volontà dell'elettore, mentre quello dell'incompatibilità risale a motivi funzionali, morali o tecnici che rendono per il legislatore inconciliabile l'esercizio contemporaneo di una carica o del mandato

⁵³⁰ Il principio di uguaglianza assicurerebbe ad ognuno, a parità di condizioni oggettive e soggettive, uguaglianza di trattamento, ma non impedirebbe al legislatore di dettare norme diverse per regolare situazioni da esso ritenute differenti: cfr. F. FINOCCHIARO, *Uguaglianza*, cit., p. 242.

⁵³¹ Cfr. A. FALZEA, *Capacità*, cit., p. 47.

⁵³² Cfr. L. VANNICELLI, *Sulla condizione*, cit., p. 994.

⁵³³ Cfr. ADVERSI A., *Note sulle incompatibilità dei ministri di culto e degli ecclesiastici a coprire dati uffici pubblici*, in *Il diritto ecclesiastico*, 73 (1962), I, p. 70, secondo il quale incompatibilità significa «l'impossibilità legale che una stessa persona possa coprire, a un tempo, due o più uffici tra loro diversi, o tutelare comunque più interessi contrastanti; è disposta con riguardo ad una funzione, privata o pubblica, allo scopo di assicurarne il migliore esercizio».

⁵³⁴ *Ibidem*, p. 76.

parlamentare»⁵³⁵. Da ciò discende che solo l'ineleggibilità si presenta come un impedimento giuridico ad essere soggetto passivo del rapporto elettorale, con la conseguenza che la violazione delle disposizioni sull'ineleggibilità comporta la nullità dell'elezione, mentre la violazione delle disposizioni sull'incompatibilità determina un obbligo di scegliere tra le due cariche in contrasto tra loro⁵³⁶.

Peraltro, la differenza esistente tra i due istituti non consente di delineare le ipotesi di ineleggibilità dei ministri di culto come incapacità speciali, che sanciscono un'inidoneità alla titolarità di determinati rapporti giuridici. Anche nei casi in discorso, come nelle ipotesi di incompatibilità, il divieto è di carattere funzionale, poiché esso non mira a stabilire una discriminazione ai danni dei ministri di culto, quanto piuttosto ad evitare che essi, per la particolare posizione ricoperta all'interno della confessione di pertinenza e per il ruolo di autorità che può essere connesso a determinate cariche, possano nuocere alla laicità delle istituzioni e alla libertà degli elettori.

Le disposizioni sull'ineleggibilità, del resto, sono sorte in epoca coeva alle norme sugli abusi dei ministri di culto e con queste condividevano la preoccupazione di evitare che il peso sociale e l'autorità morale del clero cattolico potesse essere fonte di scompiglio e disordini per l'assetto politico realizzato dalla classe liberale.

Sicuramente, nel periodo storico in cui tali disposizioni sono state emanate, la preoccupazione politica aveva una sua ragion d'essere. Nel tempo, però, l'esigenza di tutelare le "coscienze" dall'influenza dei ministri di culto si è affievolita, sia in considerazione della graduale perdita di peso sociale della religione, sia per la tendenza, oggi piuttosto diffusa, a considerare la fede un fatto di costume, spesso ridotto alla celebrazione di una serie di cerimonie, cui non segue una continuità di impegno e una coerenza di vita⁵³⁷.

Il mutamento profondo della società italiana è stato, in parte, colto dalla normativa che, in ragione del progressivo affievolirsi di una reale preoccupazione relativa alle "influenze nefaste" che i ministri di culto potevano avere sulla popolazione e sugli

⁵³⁵ C. DE CESARE, *Incompatibilità ed ineleggibilità parlamentari*, in *Enciclopedia giuridica*, XVI, Roma, 1990, p. 1.

⁵³⁶ *Ibidem*, p. 6: «La distinzione tra i due istituti in parola è molto importante sotto il profilo del diverso regime giuridico che li regola: mentre l'ineleggibilità accertata rende nulla l'elezione e tale effetto è regolato dalla legge senza che vi possa in alcun modo influire la manifestazione di volontà dell'interessato, in presenza di cause di incompatibilità – che riguardano le cariche e non la persona – è proprio alla volontà del singolo interessato che la norma attribuisce la possibilità, con un atto di opzione, di eliminare gli effetti dell'invalidità».

⁵³⁷ Cfr. A.C. JEMOLO, *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi*, cit., pp. 328-332.

elettori attraverso aggressioni dirette alle istituzioni, ha stabilito la depenalizzazione dell'art. 327 c.p.⁵³⁸.

Le leggi elettorali, però, continuano a sanzionare la condotta dei ministri di culto che «abusando delle proprie attribuzioni o nell'esercizio di esse» si adoperano per indirizzare i suffragi degli elettori a favore o in pregiudizio di determinate candidature, o che, attraverso gli strumenti della promessa o delle minacce spirituali, svolgono tale azione o inducono gli elettori a firmare dichiarazioni di presentazione di candidature o liste di candidati⁵³⁹. Tali previsioni, fortemente datate, costituiscono un residuo delle norme sugli abusi dei ministri di culto e appaiono destinate ad una prossima scomparsa.

A prescindere dai risvolti penali dell'attività dei ministri di culto in materia, e alle modifiche intervenute nella disciplina, dei riadattamenti appaiono necessari anche in riferimento alle disposizioni sull'ineleggibilità e sulle incompatibilità.

Giova rammentare che, in riferimento alle prime, è prevista un'ineleggibilità *assoluta* alla carica di sindaco e a quella di presidente della provincia (art. 61, d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267); e un'ineleggibilità *relativa*, limitata cioè ai ministri aventi «giurisdizione o cura d'anime» e circoscritta al territorio ove esercitano il loro ufficio, alla carica di consigliere provinciale, comunale e circoscrizionale (art. 60, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267)⁵⁴⁰.

In riferimento all'ineleggibilità alla carica di sindaco, è interessante notare che l'art. 61 del d. lgs. n. 267/2000, parla di “ministro di un culto”, con ciò chiarendo che il destinatario della disposizione deve essere individuato non in riferimento alle mansioni esercitate, ma in ragione della posizione rivestita all'interno della confessione di appartenenza e differenziata da quella degli altri fedeli⁵⁴¹. Nella disposizione succitata emerge, così, in modo particolarmente incisivo, il carattere istituzionale della categoria

⁵³⁸ Cfr. legge 25 giugno 1999 n. 205, art. 18 comma 1.

⁵³⁹ Cfr. R. BRUNO, *Ministri di culto e reati elettorali*, cit., p. 307.

⁵⁴⁰ Lo stesso tipo di ineleggibilità *relativa* è previsto per la carica di consigliere regionale dall'art. 2 della legge 154 del 1981.

⁵⁴¹ Tale interpretazione della figura normativa del ministro di culto, diventa più difficile quando le disposizioni non parlano di “ministro di un culto” o di “ministri di una confessione religiosa”, bensì di “ministri di culto”. In tale caso, infatti, sembrerebbe possibile anche un'operazione ermeneutica tendente a valorizzare le funzioni concretamente assolte, al fine di individuare la categoria. In dottrina, gli orientamenti sono divergenti: per coloro che ancorano la categoria al concreto svolgimento di mansioni culturali: cfr., tra gli altri, A.C. JEMOLO, *Corso di diritto*, cit., p. 210; G. MORELLI, *Gli ecclesiastici*, cit., p. 139; A. BETTETINI, *Alla ricerca*, cit., p. 255; N. FIORITA, *Remunerazione*, cit., p. 45; L. LA CROCE, *I ministri di culto*, cit., p. 367. Per l'orientamento teso invece a valorizzare la posizione confessionale qualificata nell'ordinamento confessionale, prescindendo dall'esercizio di eventuali funzioni di culto, cfr. T. MAURO, *Considerazioni*, cit., p. 135; F. HÜBLER, *Ancora sulla posizione*, cit., p. 96. Per una sintesi delle diverse posizioni cfr. F. ONIDA, *Ministri di culto*, cit., p.1.

dei ministri di culto e si giustifica che, in epoca coeva al sorgere della suddetta ineleggibilità, il Consiglio di Stato⁵⁴² la motivasse, rilevando che la carica di sindaco non poteva essere ricoperta da chi era soggetto ad una gerarchia diversa da quella dello Stato, poiché «potrebbe trovarsi in gravi difficoltà nell'esercizio delle sue mansioni di capo dell'amministrazione comunale e più di ufficiale del Governo, e che quanto meno, poi, la qualità sacerdotale e i vincoli che ne possono venire per la disciplina ecclesiastica non possono dar pieno affidamento di quella indipendenza personale per una piena soggezione alle leggi e alle autorità dello Stato che è necessaria e non potrebbe essere né diminuta né posta in dubbio»⁵⁴³.

La formula usata dal legislatore per identificare i destinatari della disposizione sull'ineleggibilità alla carica di consigliere comunale, provinciale e circoscrizionale è parzialmente diversa: infatti, l'art. 60 del d.lgs. n. 267/2000, al n. 4, dice che sono ineleggibili «nel territorio, nel quale esercitano il loro ufficio, gli ecclesiastici ed i ministri di culto, che hanno giurisdizione e cura d'anime e coloro che ne fanno ordinariamente le veci». Per capire bene il significato di questa disposizione è opportuno raffrontarla con l'art. 26 del T.U. 4 febbraio 1915 n. 148, poiché essa disponeva l'ineleggibilità alla carica di consigliere comunale per gli ecclesiastici e i ministri di culto con giurisdizione e cura d'anime, per coloro che ne facevano ordinariamente le veci e anche, a differenza della normativa attuale, per i «membri dei capitoli e delle collegiate». L'inciso finale della disposizione del 1915 aveva consentito che si assestasse, in dottrina e in giurisprudenza, un indirizzo unitario teso a ritenere che la norma, nel riferirsi ai “ministri di culto”, si rivolgeva ai soli ministri dei culti acattolici, e che ad essi e agli ecclesiastici andasse riferito l'inciso «che abbiano giurisdizione e cura d'anime»⁵⁴⁴. Si riteneva, infatti, che il termine ecclesiastici non era usato in senso estensivo, essendo limitato dalla norma a quelli aventi giurisdizione e cura d'anime, come si arguiva dalla considerazione che i soli ecclesiastici che non avessero tali compiti e che risultavano, comunque, ineleggibili alla carica di consigliere comunale, erano i membri dei capitoli e delle collegiate⁵⁴⁵.

Nella legge del 1915, l'ineleggibilità alla carica di consigliere comunale era assoluta e cioè estesa a tutto il territorio dello Stato e non solo al territorio dove i ministri di

⁵⁴² Sent. 24 ottobre 1899, in *Mass. Ammin.*, 1899, p. 453.

⁵⁴³ A. ADVERSI, *Note*, cit., p. 78.

⁵⁴⁴ Cfr. G. MORELLI, *Gli ecclesiastici*, cit., p. 304 ss.

⁵⁴⁵ Cfr. A. ADVERSI, *Note*, cit., p. 79.

culto esercitavano il loro ministero. Ciò aveva fatto ritenere che l'ineleggibilità in parola aveva lo scopo di proibire il contemporaneo esercizio di mansioni che avrebbero potuto distrarre gli operatori confessionali dalle loro funzioni specifiche, ritenute rilevanti per il diritto dello Stato⁵⁴⁶.

Nell'attuale formulazione legislativa, invece, l'ineleggibilità è relativa, cioè circoscritta ad un determinato territorio, oltre ad essere limitata, come accadeva in precedenza, ai soggetti esercenti funzioni di giurisdizione e cura d'anime. Appare, così, più evidente, oggi, che la *ratio* dell'ineleggibilità in discorso vada ravvisata non nella volontà di evitare il contemporaneo esercizio di mansioni entrambe gravose e magari in conflitto⁵⁴⁷, bensì nell'esigenza di salvaguardare la competizione elettorale che sembrerebbe poter essere in qualche modo inquinata da una possibile candidatura di persone che esercitano il loro ministero nel territorio ove le elezioni devono aver luogo.

Tale disposizione, in realtà, appare il frutto di una preoccupazione, quella di evitare le influenze negative dei ministri di culto in genere e degli ecclesiastici in specie sulla popolazione, che era tipica dello Stato post-unitario, ma che non si pone in consonanza con i principi informatori della nostra Carta costituzionale e che certamente non riflette i mutamenti sociali intanto intervenuti.

La normativa vigente appare, infatti, il frutto di una ricezione acritica di disposizioni precedenti e non sembra che la giurisprudenza abbia dato, in materia, contributi per garantire almeno un'evoluzione interpretativa delle stesse.

Anzi va segnalato che, talvolta, le pronunce giurisprudenziali hanno ingenerato una nuova confusione nella normativa di settore, poiché a dispetto della distinzione tra i casi di ineleggibilità, assoluta e relativa, e quelli di incompatibilità, pure espressamente e distintamente presenti nelle disposizioni legislative, hanno mostrato una generale tendenza a rileggere, in modo unitario, le limitazioni elettorali poste ai ministri di culto, anche quando la loro causa giustificativa era sostanzialmente diversa.

Sul piano pratico, con operazioni ermeneutiche non sempre limpide, l'operatività della disciplina sulle ineleggibilità è stata condizionata dalla verifica dell'effettivo svolgimento di un'attività ministeriale da parte del soggetto considerato. E mentre tale verifica, nei casi di ineleggibilità relativa, si pone in consonanza con lo spirito e la lettera della legge, lo stesso non sembra potersi affermare in relazione a quelli di

⁵⁴⁶ *Ibidem*, p. 80.

⁵⁴⁷ Preoccupazione propria dei casi di incompatibilità più che di ineleggibilità.

ineleggibilità assoluta, ove, come si è visto per l'ineleggibilità per la carica a sindaco, l'attenzione del legislatore non è diretta al soggetto in quanto esercente determinate mansioni confessionali in un particolare territorio, bensì è riferita allo stesso, considerato nella qualità di referente qualificato del gruppo confessionale.

Appare, perciò, un po' forzata la lettura della Cassazione secondo cui il sacerdote, che avesse cessato di esercitare il servizio ministeriale, doveva considerarsi eleggibile alla carica di sindaco, poichè a prescindere dal carattere di indelebilità della sacra ordinazione, «la cessazione di ogni servizio ministeriale, privando l'interessato della possibilità di esercitare le funzioni connesse al ministero sacerdotale», rimuove «ogni pericolo di influenza sulla libera determinazione degli elettori» e che «con la previsione in esame si è inteso [...] solo garantire la libera determinazione della volontà degli elettori da indebite interferenze che solo il concreto esercizio di attività pastorali rende possibili e configurabili»⁵⁴⁸.

La decisione appare censurabile perché essa si sforza di spiegare tutte le ineleggibilità alla luce di un'unica *ratio*, individuata nell'esigenza di salvaguardare la libera determinazione dell'elettore. Se la motivazione della disposizione fosse solo questa, allora, non si potrebbe che condividere la decisione della Corte e, anzi, auspicare l'abrogazione di disposizioni che, se guardate alla luce della suddetta motivazione, appaiono anacronistiche e discriminanti per i ministri di culto.

Peraltro, sembra potersi ravvisare nella norma sull'ineleggibilità a sindaco un'ulteriore causa giustificativa, più radicale di quella succitata, e consistente nella necessità di garantire il principio di *non identificazione*⁵⁴⁹. L'ineleggibilità, in tal caso, «sembra dovuta al fine di evitare che il capo dell'amministrazione comunale, il quale è anche per talune funzioni ufficiale di governo, possa essere soggetto agli ordini o alle pressioni di autorità estranee all'ordinamento dello Stato»⁵⁵⁰.

Lo Stato intende, attraverso la suddetta disciplina, evitare che il soggetto, il quale istituzionalmente è deputato al soddisfacimento degli interessi degli adepti di un gruppo confessionale, possa avere la possibilità di ricoprire cariche pubbliche che comportano invece, almeno in linea di principio, la necessità di curare interessi generali. Questa

⁵⁴⁸ Cass. Civ., sez. I, 14 aprile 1997 n. 3193, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 14 (1997), III, p. 620. Per un commento, cfr. A. LICASTRO, *Ministri di culto*, cit., p. 988.

⁵⁴⁹ Cfr. C. CARDIA, *Principi*, cit., p. 224: «In entrambe le ipotesi, è comunque sottesa l'intenzione di non favorire un troppo stretto rapporto tra religione e politica che potrebbe nuocere alla laicità delle istituzioni»; cfr. anche L. VANNICELLI, *Sulla condizione*, cit., p. 992

⁵⁵⁰ F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 392.

possibilità non gli è preclusa in assoluto, perché altrimenti si creerebbe una discriminazione irragionevole tra i cittadini, ma è condizionata alla sua libera scelta di porsi sul piano sociale come esponente di un gruppo confessionale ed è, pertanto, influenzata dalla durata del legame "qualificato" con la confessione di pertinenza.

L'esigenza di tenere distinte, per quanto possibile, le due sfere, temporale e spirituale, che implica la necessità di non conferire poteri di governo all'autorità religiosa, appare tuttora attuale, anche in considerazione dell'apertura della nostra società a nuovi movimenti e confessioni religiose che non sempre hanno raggiunto un alto tasso di "secolarizzazione"⁵⁵¹ e che, sovente, esprimono "mire espansionistiche" sul potere civile.

Tale esigenza di cautela, peraltro, deve essere limitata ai casi in cui la commistione tra i due diversi ruoli, nello Stato e nella confessione di pertinenza, possa essere effettivamente nociva. Ciò accade per la carica di sindaco, che, in seguito alla riforma operata dalla legge 81/1993, costituisce l'organo che riassume in sé il potere esecutivo e rappresentativo massimo della collettività locale. Tale potere gli deriva dall'investitura diretta delle funzioni da parte del corpo elettorale, poiché il sindaco, come il presidente della provincia, è «eletto dai cittadini a suffragio universale e diretto» (art. 16, legge 81/1993).

Non si ravvisa, invece, la necessità di predisporre misure cautelative, per le altre cariche elettive, il cui accesso è precluso a determinate categorie. Nel caso di cariche di consigliere, infatti, i compiti affidati al soggetto e i suoi eventuali poteri sono temperati dai correlativi poteri degli altri consiglieri, e il fatto che il ministro di culto sia esponente di interessi particolari non dovrebbe ostare ad una sua elezione, visto il carattere collegiale degli organi di cui farebbe parte.

Nei casi in discorso, le ineleggibilità risultano immotivate, se considerate alla luce della salvaguardia del principio di laicità dello Stato, ma anche anacronistiche se si pretendesse di giustificarle per evitare indebite pressioni sul corpo elettorale.

È opportuno rammentare che non è più prevista un'incompatibilità per l'elezione al Parlamento (legge 17 febbraio 1968, n. 108): «La maggior ampiezza del collegio elettorale, in tali casi, sembra infatti limitare la consistenza delle pressioni eventuali che possono essere esercitate dai ministri di culto e, d'altra parte, il carattere politico della

⁵⁵¹ Cfr. C. CARDIA, *Principi*, cit., p. 104: «L'Islam non ha vissuto l'esperienza della secolarizzazione che ha fatto emergere una religiosità più matura e pacata rispetto al passato, un pluralismo ideologico e confessionale che garantisce più d'ogni legge un equilibrio tra Stato e Chiesa».

rappresentanza sembra comportare la necessità di far prevalere l'esigenza ad una compiuta realizzazione della geografia politica del collegio sull'interesse ad escludere i ministri di culto dalla competizione elettorale»⁵⁵².

Appaiono anacronistiche, inoltre, anche le disposizioni legislative, volte ad impedire ai ministri di culto l'esercizio di determinate funzioni civili. I «ministri di culto e i religiosi di ogni ordine e congregazione» non possono essere «giudici popolari nelle Corti d'Assise» (art.12, legge 10 aprile 1951, n. 287). Tale disposizione è stata tradizionalmente spiegata alla luce della necessità di assicurare l'assoluta indipendenza della coscienza del giudice popolare «allorché è chiamato a un compito, che, per rispondere alle sue finalità, non deve essere né deformato da una pregressa *formamentis*, né fuorviato da ideologie e considerazioni capaci di influenzare in qualsiasi modo la valutazione dei fatti umani»⁵⁵³. Tale motivazione, già criticabile nella parte in cui sembra considerare la coscienza dei soggetti non legati ad un vincolo particolare con una confessione religiosa, un terreno impermeabile alle influenze esterne e asettico rispetto a determinate ideologie, appare oggi decisamente superata, se guardata alla luce della sua origine storica e del desiderio dei regimi liberali di escludere dall'amministrazione della giustizia quelli che erano allora avversari presunti dell'ordine costituito e che «quindi non secondo il sentimento nazionale né con imparzialità avrebbero potuto giudicare nei processi politici e di stampa»⁵⁵⁴. Un ragionamento di analogo tenore dovrebbe essere esteso alla più recente normativa, che ha escluso che gli ecclesiastici e i ministri del culto di qualunque confessione religiosa possano esercitare le funzioni di giudice di pace (art. 8 legge 374/1991), o possano essere nominati giudici onorari aggregati (art. 8, legge 276/1997).

Anche, in riferimento alle incompatibilità con l'esercizio di determinate professioni, la lettura della normativa si presenta problematica, perché non sempre è facile cogliere la *ratio* sottesa alle limitazioni disposte per i ministri di culto.

⁵⁵² F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 393.

⁵⁵³ Circolare del Ministero della Giustizia, Direzione Generale degli affari penali, 30 giugno 1929, n. 2229.

⁵⁵⁴ A. ADVERSI, *Note*, cit., p. 86.

Per quanto riguarda l'incompatibilità con l'ufficio notarile, essa è stata prevista al fine di evitare che il ministro di culto potesse favorire gli interessi patrimoniali della confessione di appartenenza⁵⁵⁵, a scapito dei propri clienti.

Nata in seguito alle leggi eversive, tale disposizione sembrava giustificata dall'esigenza, oggi inesistente, di evitare che i ministri-notai ricordassero ai testatori gli obblighi di restituzione dei beni che erano stati sottratti alla Chiesa. Allo stato attuale, non sembra che essa possa essere adeguatamente motivata.

D'altronde, lo stesso diritto positivo smentisce la validità della preoccupazione che il testatore possa essere coartato o, per usare una terminologia giuridicamente desueta, "plagiato", con mezzi di pressione spirituale, nelle disposizioni delle sue ultime volontà⁵⁵⁶. Infatti, la circostanza che il ministro di culto, pur non essendo notaio, anzi pur non potendo esercitare tale professione per incompatibilità, in casi particolari, abbia la facoltà di ricevere il testamento in forma speciale⁵⁵⁷, dimostra che la categoria non è fatta oggetto di particolari pregiudizi legislativi ed, anzi, appare tra quelle figure che garantiscono una certa affidabilità sul piano sociale.

Le incompatibilità con la funzione di notaio, di esattore delle imposte, di dottore commercialista o ragioniere, di avvocato e procuratore, per quanto dotate di un'apparente motivazione, sembrano inattuali e sono oggi difficilmente giustificabili alla luce del principio di uguaglianza tra i cittadini.

Alla rigidità della normativa sulle incompatibilità fa da riscontro, spesso, una prassi operativa che, anziché mitigare il rigore di disposizioni che appaiono ormai senza giustificazione e che non rispondono certo ai mutamenti intanto intervenuti nella società, ne accentua i carattere ostativi.

Un esempio di applicazione estensiva, ma distorta, della disposizione sull'incompatibilità con l'esercizio della professione forense si può trarre dalla decisione del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano del 16 gennaio

⁵⁵⁵ Si ritiene, in genere, che l'incompatibilità in discorso trovi il suo fondamento nella preoccupazione che i consigli che il ministro del culto-notaio potrebbe dare ai testatori, per far ricordare nelle loro ultime volontà gli enti di culto. Cfr. C. CARDIA, *Principi*, cit., p. 224; A. ADVERSI, *Note*, cit., p. 69.

⁵⁵⁶ Cfr. M. DELLA CASA, *Incompatibilità tra la funzione di ministro del culto e la professione forense*, in *Giustizia civile*, 27 (1977), I, p. 335.

⁵⁵⁷ Cfr. art. 609 c.c., che ammette che il ministro di culto riceva il testamento «quando il testatore non può valersi delle forme ordinarie, perché si trova in un luogo dove domina una malattia reputata contagiosa, o per causa di pubblica calamità o d'infortunio».

1984⁵⁵⁸, con la quale si è impedito ad un sacerdote di iscriversi all'albo degli avvocati, in virtù della facoltà da questi posseduta di amministrare il sacramento della penitenza.

Essendo l'incompatibilità in esame dettata per i ministri di qualunque culto aventi giurisdizione o cura d'anime, si è ritenuto, in linea con la disciplina del sacramento della penitenza descritta dal codice di diritto canonico del 1917⁵⁵⁹, che la facoltà di confessare integrasse una forma di giurisdizione, sia pure limitata al c.d. "foro interno"⁵⁶⁰. In tal modo, seguendo una linea certamente dissonante rispetto all'aspirazione laica dell'ordinamento italiano⁵⁶¹, si è dato un rilievo, sul piano civile, all'esercizio di una facoltà, per sua natura interna all'ordinamento confessionale.

Né sembra che l'operato del Consiglio dell'Ordine milanese possa essere giustificato in ragione della *ratio* che anima la disposizione sull'incompatibilità in discorso. Infatti, l'esigenza di garantire il libero e corretto esercizio della professione forense⁵⁶², minato

⁵⁵⁸ Cfr. Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano, decisione 16 gennaio 1984, in *Il foro italiano*, 6 (1984) p. 271-276, con *nota* di N. Colaianni.

⁵⁵⁹ Il codice di diritto canonico del 1983 ha apportato delle modifiche alla disciplina del sacramento della riconciliazione. In particolare, il potere di assolvere viene oggi, dal can. 966, denominato "*facultas*" e non più "*jurisdictio*", e ciò starebbe a dimostrare, secondo parte della dottrina, che esso è diretta emanazione del potere di ordine e non costituisce espressione di giurisdizione. In proposito, si è rilevato che l'attuale disciplina del sacramento della penitenza consentirebbe di cogliere una persistente distinzione tra potestà di ordine e di giurisdizione, che sembrava superata dalle teorie conciliari sull'unità della *sacra potestas*: cfr. E. CORECCO, *Natura e struttura della "sacra potestas" nella dottrina e nel nuovo codice di diritto canonico*, in *Ius et communio. Scritti di diritto canonico*, a cura di G. BORGONOVO-A. CATTANEO, I, Casale Monferrato, 1997, pp. 483-484. In ogni caso, in relazione al caso in discorso, il Consiglio dell'Ordine di Milano ha sostenuto che la modifica sul piano della disciplina canonica non potesse riverberare alcun effetto sulla normativa relativa all'incompatibilità con l'esercizio della professione forense, facendo ricorso ad un improbabile rinvio ricettizio volto ad inserire nelle norme del nostro ordinamento «la situazione di fatto contemplata nel momento in cui la norma sulla incompatibilità è stata introdotta, e nella permanenza dell'identica *ratio* sanzionante l'incompatibilità»: (Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e dei Procuratori di Milano, decisione 16 gennaio 1984, cit., p. 274). *Contra*, cfr., N. COLAIANNI, *Nota a Consiglio dell'Ordine*, cit., p. 271.

⁵⁶⁰ «Il potere di celebrare la messa e di predicare, ma soprattutto il potere di confessare rappresentano un momento particolare e autoritativo tra l'organo ecclesiastico e i fedeli: un momento di interferenza, dunque, che rende incompatibile l'iscrizione del sacerdote all'albo degli avvocati. Questo rapporto è stato qualificato come "giurisdizione di foro interno", che si esplica particolarmente nel sacramento della penitenza (laddove la c.d. "giurisdizione di foro esterno" si esplica con atti legislativi, amministrativi o giudiziari), ed è sempre stato considerato un ostacolo alla possibilità di esercitare la libera professione»: Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano, decisione 16 gennaio 1984, cit., p. 274.

⁵⁶¹ Cfr. M. DELLA CASA, *Incompatibilità*, cit., p. 336 che, in riferimento ai motivi relativi alla limitazione in esame, commenta: «Allora il motivo è forse da cercare in quei "particolari poteri che comportano alcune cariche e che possono incidere negativamente sulla libertà di determinazione del professionista ponendosi in contrasto con le esigenze di autonomia, di prestigio e di efficienza della classe forense, e anche nella posizione psicologica in cui si troverebbe il ministro di culto che per ragioni di ministero conoscesse la verità circa i reati o fatti oggetto dei processi. Forse, anche, nel fatto che il giudice confessandosi dal prete-avvocato, si possa trovare in una posizione di dipendenza psicologica tale da farsi influenzare dallo stesso; o ancora dal ritenere che il prete-procuratore non può che sostenere l'innocente. Ma tutte queste argomentazioni cadono di fronte al principio di separazione tra i due ordinamenti».

⁵⁶² Diversamente A.C. JEMOLO, *Lezioni*, cit., p. 258, riteneva che la *ratio* dell'incompatibilità in esame «pare ispirata alla preoccupazione dell'impossibilità di attendere ad un tempo a due occupazioni entrambe

dal contemporaneo svolgimento, da parte del ministro di culto, di attività, come quella di giurisdizione o di cura d'anime, necessariamente preordinate alla cura di interessi particolari e determinanti una posizione di autorità connessa a loro esercizio, non appare in alcun modo compromessa dalla “facoltà di assolvere”, la quale, tra l’altro, non basta a creare, da sola, un rapporto di particolare soggezione tra i fedeli ed il sacerdote.

Inoltre, il riferimento ai parametri della giurisdizione e della cura d'anime, richiamati nell'incompatibilità con l'esercizio della professione forense, essendo propri della concezione cattolica di ministro di culto, crea un'ulteriore distinzione tra le varie categorie di ministri di culto a seconda della confessione di appartenenza⁵⁶³, determinando, in questo caso, una posizione di svantaggio a carico dei sacerdoti cattolici. Vi sono delle confessioni religiose, infatti, che prevedono l'esistenza di operatori confessionali qualificati, i quali, pur essendo determinanti nella struttura organizzativa del gruppo di pertinenza, non sono preposti a funzioni di governo o a compiti pastorali⁵⁶⁴.

Peraltro, si deve rilevare che l'esigenza di operare un bilanciamento tra i diversi funzionari confessionali in tema di incompatibilità professionali, non dovrebbe passare per l'estensione a tutti i ministri di culto di norme che appaiono inattuali in riferimento ai ministri cattolici e, spesso, difficilmente giustificabili in relazione allo stile di vita proprio di molti ministri acattolici, bensì richiederebbe l'eliminazione di tutti gli ostacoli alle attività dei ministri di culto che non possono essere adeguatamente motivati⁵⁶⁵.

La persistenza di una serie di incompatibilità professionali per i ministri di culto, stabilite in un periodo storico in cui la loro influenza sociale poteva dirsi decisiva per l'andamento del Paese, e in cui, per ripetere le parole dello Jemolo, «la disciplina di

impegnative». Tale spiegazione però non soddisfaceva poiché la stessa incompatibilità non veniva poi sancita per l'esercizio di altre professioni, come quella del medico, che erano altrettanto impegnative.

⁵⁶³ Ad esempio nella Chiesa Valdese vi sono delle figure confessionali qualificate (come quella del missionario o del colportore), assimilabili alla categoria di ministro di culto, che non sono preposte a compiti pastorali o a funzioni di giurisdizione, e che, peraltro, potrebbero, in ragione del prestigio derivante dalla loro peculiare posizione confessionale, esercitare un rapporto di autorità sugli altri adepti o essere considerati come meri esecutori degli interessi della propria confessione: per un'analisi sulle caratteristiche dei ministri di culto nella Chiesa Avventista e in quella Valdese, cfr. T. RIMOLDI, *I ministri di culto*, cit., p. 171.

⁵⁶⁴ *Ibidem*.

⁵⁶⁵ Cfr. L. MUSSELLI-V. TOZZI, *Manuale*, cit., p. 145, ove, in relazione alla mancanza di giustificazione delle disposizioni sulle incompatibilità riferite ai ministri delle confessioni acattoliche, si rileva: «Questi ultimi, infatti, presentano uno stile di vita differente rispetto a quello tipico del clero cattolico, dal momento che essi non sono tenuti all'obbligo del celibato e, nella generalità dei casi, svolgono professioni implicanti la loro piena integrazione nella società civile. Ne consegue che le motivazioni tradizionalmente poste a giustificazione delle disposizioni in tema di incompatibilità risultano, per quanto riguarda i ministri di confessioni diverse dalla cattolica, se non desuete, quantomeno poco convincenti e attuali».

partito non era che un pallido riflesso di quella attuale, e quindi sembrava in una condizione di menomata indipendenza, di costretta parzialità, chi sottostava alla disciplina ecclesiastica»⁵⁶⁶, appare oggi completamente immotivata e tende a ristabilire delle distinzioni tra i cittadini che sembrano discriminanti: se ne auspica, pertanto, l'abrogazione.

IV.5. I ministri di culto nel diritto penale

La qualità di ministro di culto viene presa in considerazione da varie norme penali.

Per lungo tempo, le forme di tutela penale del sentimento religioso e delle organizzazioni confessionali, adottate dal legislatore, hanno manifestato il protrarsi di un «sistema privilegiatario che favoriva in ogni settore dell'ordinamento e della vita sociale la Chiesa cattolica»⁵⁶⁷ e che, aparendo visibilmente in contrasto con la conformazione pluralista del nostro ordinamento, veniva tacciato di incostituzionalità nelle discussioni dottrinali, in attesa di un intervento "risolutivo" della Corte Costituzionale.

L'Accordo del 1984 tra lo Stato italiano e la Santa Sede ha dato linfa al processo di transizione dal sistema confessionista a quello pluralista, impegnando le parti contraenti a considerare «non più in vigore il principio, originariamente richiamato dai Patti Lateranensi, della religione cattolica come sola religione dello Stato italiano» (n.1 del Protocollo addizionale).

L'esito del processo di lenta evoluzione verso un forma di Stato non confessionale è stato quello suggellato con la sentenza della Corte costituzionale n. 508 del 2000, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 402 c.p., il quale puniva il vilipendio della religione di Stato in via esclusiva.

Le disposizioni penali che prendono in specifica considerazione la categoria dei ministri di culto devono, quindi, essere inserite e lette alla luce delle nuove acquisizioni giurisprudenziali in materia di tutela penale della religione.

L'art. 61 n. 9 c.p. considera circostanza aggravante comune «l'aver commesso il fatto con abuso dei poteri, o con violazione dei doveri inerenti a una pubblica funzione o a un pubblico servizio, ovvero alla qualità di ministro di un culto».

⁵⁶⁶ A.C. JEMOLO, *Lezioni*, cit., p. 238.

⁵⁶⁷ G. CASUSCELLI, *L'evoluzione della giurisprudenza*, cit., p. 1119.

La locuzione utilizzata dalla norma, "ministro di un culto", sembra rendere più evidente che la categoria, almeno ai fini dell'aggravante in discorso, non viene identificata in ragione delle attività di culto cui è confessionalmente deputata, bensì in considerazione della sola "investitura confessionale"⁵⁶⁸. Inoltre, il riferimento generico ad "un culto" comporta che la disciplina dettata dalla norma in esame sia estensibile a tutte le confessioni religiose, senza distinzioni di sorta⁵⁶⁹.

In relazione alle condizioni oggettive richieste per l'aggravante succitata, ci si è chiesti se, per l'individuazione dei poteri o dei doveri connessi alla qualità di ministro di culto, si dovesse guardare o meno all'ordinamento confessionale⁵⁷⁰. La soluzione negativa è stata sostenuta sulla base del rilievo che le norme confessionali non sono suscettibili di trovare immediata applicazione nell'ordinamento statale e che, pertanto, il richiamo ai poteri e doveri dei ministri di culto deve intendersi comunque riferito solo a quelli rilevanti sul piano civile⁵⁷¹.

Nella prassi, la concreta applicabilità dell'aggravante di cui all'art. 61 n. 9 c.p. è condizionata da una lettura "rigorista", affermata in giurisprudenza, e tendente a puntare l'attenzione più sulla qualità di ministro di culto che sulle posizioni di potere o dovere che sono ad essa connesse⁵⁷².

In particolare, rileva la pronuncia della Cassazione n. 9334 del 1988⁵⁷³, la quale ha stabilito che l'aggravante in parola si ravvisa non solo quando «il reato sia commesso nella sfera tipica e ristretta delle funzioni e dei servizi propri del ministero sacerdotale», ma anche quando a facilitarne la commissione «siano serviti l'autorità e il prestigio che

⁵⁶⁸ Peraltro, il fatto che l'identificazione del soggetto interessato dell'aggravante possa essere risolta in ragione del possesso della sola qualità di ministro di culto non significa che essa sia sufficiente ai fini della configurabilità dell'aggravante stessa per la quale si richiede che la qualifica soggettiva abbia in qualche modo agevolato la commissione del reato: cfr. Cass., 4 ottobre 1978, n. 28.

⁵⁶⁹ Cfr. G. MORELLI, *Gli ecclesiastici*, cit., p. 434: «Mentre la norma favoritiva prevista dal n. 10 si applica, per i ministri acattolici, solo a quelli di culti ammessi, la norma disposta al n. 9 si applica invece anche ai ministri dei culti non ammessi o non riconosciuti». Cfr. anche bibliografia ivi citata.

⁵⁷⁰ L'idea che, nel caso di ministri cattolici, i doveri ai quali si fa riferimento sono quelli imposti dall'ordinamento canonico è stata sostenuta da L. M. DE BERNARDIS, *Il ministro di culto come soggetto attivo del reato nel codice penale vigente*, in *Il contenzioso ecclesiastico: rivista politica di leggi, dottrina, giurisprudenza ed amministrazione in materia ecclesiastica*, 38 (1937), p. 130.

⁵⁷¹ Cfr. G. MORELLI, *Gli ecclesiastici*, cit., p. 436.

⁵⁷² Cfr. A. LICASTRO, *Ministri di culto*, cit., p. 979.

⁵⁷³ Cass. pen., sez. II, 21 settembre 1988, n. 9334, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1 (1989) p. 650.

la qualità sacerdotale di per sé conferisce» e che vi sia stata violazione dei doveri anche generici nascenti da tale qualità⁵⁷⁴.

In modo simmetrico rispetto al n. 9, il n. 10 dell'art. 61 c.p. prevede un'aggravante comune a carico di chi abbia commesso il fatto «contro un pubblico ufficiale o una persona incaricata di un pubblico servizio, o rivestita della qualità di ministro del culto cattolico o di un culto ammesso nello Stato, ovvero contro un agente diplomatico o consolare di uno Stato estero, nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni o del servizio».

Appare evidente che non vi è un'uniformità di espressioni tra le due disposizioni dell'art.61 c.p., cosicché è legittimo chiedersi se le differenze siano solo terminologiche o, piuttosto, sostanziali.

In ordine all'individuazione del soggetto tutelato dall'aggravante di cui al n. 10 del summenzionato articolo, risulta problematico comprendere il senso della scansione operata tra ministri del culto cattolico e ministri di un culto ammesso⁵⁷⁵.

La norma intende tutelare lo svolgimento delle funzioni confessionali. La sua portata quindi vale a sottolineare un'attenzione peculiare del legislatore verso le confessioni religiose. Peraltro, essendo quella in esame una disposizione favoritiva per esse, si vuole evitare che possano giovare della particolare tutela predisposta dal sistema, culti che non siano in consonanza con l'ordinamento giuridico. L'espressione "culti ammessi" dovrebbe quindi indicare, oggi, le confessioni religiose i cui statuti non siano in contrasto con l'ordinamento giuridico dello Stato⁵⁷⁶.

⁵⁷⁴ *Ibidem*. Ai fini dell'applicazione dell'aggravante, l'abuso deve essere doloso: in deroga al principio generale di imputazione delle circostanze, essa si applica solo se conosciuta e voluta: cfr. Cass. 8 maggio 1981, in *Rep. Foro it.*, 1981.

⁵⁷⁵ Sulla condizione dei culti ammessi prima della Costituzione cfr. C. MAGNI, *Intorno al diritto*, cit., p. 100; M. PIACENTINI, *I culti ammessi*, cit.; O. GIACCHI, *La legislazione*, cit. Per la posizione delle confessioni acattoliche dopo l'entrata in vigore della Costituzione, cfr. P. BARILE, *Appunti sulla condizione dei culti acattolici in Italia*, in *Il diritto ecclesiastico*, 63 (1952), I, pp. 342-355; V. FALZONE, *La Costituzione e i culti non cattolici*, Milano, 1953; T. MAURO, *Considerazioni*, pp. 118-121. Per un'analisi delle prospettive relative al progetto di legge sulla libertà religiosa (18 marzo 2002), cfr. il volume *Dalla legge sui culti ammessi*, cit.

⁵⁷⁶ Tale interpretazione si può sostenere anche per analogia alla disposizione sul segreto ministeriale sancita nell'art. 200 c.p.p. Cfr. T. MAURO, *Considerazioni*, cit., p. 119: «Dove mi sembra potersi dedurre che, nel formulare l'articolo di cui trattasi, il legislatore abbia considerato ammessi non già soltanto i culti, nei cui confronti fosse intervenuto un esplicito riconoscimento dello Stato, bensì tutti i culti "leciti", sia pure esistenti solo di fatto, confermando così in forma autentica la tesi che pone come elemento discriminatore tra culti ammessi e non ammessi il semplice fatto della loro liceità, nel senso di conformità all'ordine pubblico e al buon costume».

Sul piano dei requisiti oggettivi, va rilevato che l'applicabilità dell'aggravante è condizionata dalla circostanza che il reato sia commesso contro una delle persone indicate «nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni».

È stata sollevata la questione se ai fini della configurabilità dell'aggravante in esame sia necessario verificare la liceità dell'esercizio delle funzioni⁵⁷⁷. L'indagine, che, in tal caso, dovrebbe essere condotta muovendo dalle disposizioni confessionali, ha indotto la dottrina a ritenere che, fin quando permane la qualifica di ministro di culto, resta ferma anche la tutela predisposta dall'aggravante in esame: «Ora l'art. 61, n. 10, c.p. stabilisce come aggravante comune solo il fatto di un reato compiuto contro una persona rivestita della qualità di ministro del culto cattolico, a causa o nell'esercizio della sua funzione, e non si riferisce alla funzione lecita o illecita»⁵⁷⁸.

La specifica attenzione del legislatore penale per i ministri di culto non si esaurisce nella previsione di circostanze aggravanti comuni, ma si articola nella disciplina di peculiari fattispecie criminose, come il reato di offese alla religione mediante vilipendio di persone (art. 403 cpv. e 406 c.p.) e il turbamento di funzioni religiose (art. 405 e 406 c.p.).

A norma dell'art. 403 c.p., vilipendere il ministro del culto cattolico come tale equivale a recare offesa alla religione dello Stato. In realtà, tale disposizione, richiamata dall'art. 406 c.p. in riferimento ai delitti contro i culti ammessi nello Stato, appare prossima alla scomparsa⁵⁷⁹, in considerazione della dichiarata illegittimità costituzionale dell'art. 402 c.p.⁵⁸⁰.

L'art. 405 c.p. riguarda, invece, il turbamento di funzioni religiose del culto cattolico e si configura a carico di chi impedisce o turba «l'esercizio di funzioni, cerimonie o

⁵⁷⁷ Cfr. G. MORELLI, *Gli ecclesiastici*, cit., p. 419.

⁵⁷⁸ *Ibidem*, p. 420.

⁵⁷⁹ Si è rilevato che essa sopravviverà «sino a quando un giudice non si troverà a giudicare un imputato di offesa alla religione dello Stato mediante vilipendio di persone» così che «l'art. 403 c.p. che lo punisce sarà, dunque, l'ultima norma incriminatrice del codice Rocco in materia a restare immutata, a dispetto dell'indiscussa violazione del principio di laicità e dei suoi corollari. Realisticamente, il protrarsi dell'attesa non arrecherebbe un danno irreparabile: l'incriminazione degli autori di siffatti reati è stata talmente sporadica che si può davvero parlare di reati a punizione eventuale la cui previsione assolve una funzione repressiva in chiave simbolica»: G. CASUSCELLI, *"L'evoluzione della giurisprudenza"*, cit., p. 1129.

⁵⁸⁰ Il percorso giurisprudenziale che ha portato all'abrogazione dell'art. 402 c.p. è stato lungo e complesso. Infatti, la Corte Costituzionale era intervenuta in materia più di una volta e con diverse argomentazioni aveva cercato di salvaguardare la legittimità della differente sanzione penale. In dottrina il dibattito era accesissimo. Cfr. A. PIOLA, *Religione dello Stato e pretesa illegittimità dell'art. 404 c.p.*, in *Justitia*, 10 (1957), pp. 355-357; T. MAURO, *Sulla legittimità costituzionale degli artt. 402-406 del codice penale*, in *Giustizia civile*, 5 (1957), III, pp. 254-258; A.C. JEMOLO, *Religione dello Stato e articoli 402-404 cod. pen.*, in *Giustizia penale*, 11 (1950), II, pp. 201-205.

pratiche religiose del culto cattolico, le quali si compiano con l'assistenza di un ministro del culto medesimo o in un luogo destinato al culto, o in un luogo pubblico o aperto al pubblico»⁵⁸¹. Per tale fattispecie si applica oggi la sanzione sostitutiva di cui agli art. 53 ss. della legge 689/1981, ma, in ogni caso, la pena differenziata prevista per essa, quando il reato sia commesso a danno di una confessione religiosa diversa dalla cattolica (art.406 c.p.), ha comportato che fosse sollevata, anche per tale reato, una questione di legittimità dinanzi alla Corte costituzionale⁵⁸². La Suprema Consulta, con sentenza 9 luglio 2002, n. 327, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 405 c.p., nella parte in cui per i fatti di turbamento di funzioni religiose del culto cattolico prevede pene più gravi di quelle stabilite dall'art. 406 per gli stessi fatti commessi contro gli altri culti.

A ben vedere, tutto l'impianto di tutela penale del sentimento religioso risulta piuttosto antiquato⁵⁸³ e decisamente sbilanciato in favore delle manifestazioni istituzionali della religione più che volto alla tutela degli individui⁵⁸⁴. Del resto, esso esprime una coerenza di fondo con il regime fascista che lo ha prodotto. Lo sfruttamento della religione come fattore di coesione sociale e nazionale ha giustificato la previsione di una disciplina differenziata, tesa a mantenere la posizione della Chiesa cattolica su un piano diverso dagli altri culti: «a differenza della disciplina prevista nel precedente codice penale, cosiddetto codice Zanardelli, del 1889, che tutelava in maniera uguale e indifferenziata le offese alla sensibilità religiosa di tutti i cittadini, senza distinzione di fede e con attenzione all'individuo (artt. 140 sgg.), il *sentimento religioso* tutelato dalle norme fasciste era un valore oggettivizzato e pubblico, che non aveva nulla a che vedere con la tutela della personalità dei singoli, nemmeno dei soli cattolici»⁵⁸⁵.

Il pluralismo confessionale accolto dal costituente mal si concilia con il pregresso sistema penale di tutela del fenomeno religioso e, anche se esso ha mostrato una straordinaria capacità di resistenza, le graduali applicazioni del principio di laicità dello Stato, da parte della Corte costituzionale, ne stanno determinando il definitivo tracollo.

⁵⁸¹ Cfr. M. FIORE, *Il reato di "turbatio sacrorum". Contributo all'ermeneutica dell'art. 405 c.p.*, Padova, 1978.

⁵⁸² Cfr. G. CASUSCELLI, *L'evoluzione della giurisprudenza*, cit., p. 1129.

⁵⁸³ Cfr. M. TEDESCHI, *Manuale*, cit., p. 149.

⁵⁸⁴ Cfr. G. CASUSCELLI, *L'evoluzione della giurisprudenza*, cit., p. 1122, che segnala come «i progetti di riforma in materia prevedono una disciplina radicalmente diversa, che mira alla tutela da comportamenti lesivi della libertà religiosa degli individui e non del patrimonio "ideologico" delle confessioni».

⁵⁸⁵ Cfr. L. MUSSELLI-V. TOZZI, *Manuale*, cit., pp. 316-317.

Il legislatore italiano, in effetti, si muove da tempo nella prospettiva di un'ampia depenalizzazione della materia. In riferimento ai reati afferenti alla categoria dei ministri di culto va segnalata in tale direzione la trasformazione in illecito amministrativo dell'ipotesi di reato prevista dall'art. 327 c.p., ai sensi dell'art. 18 comma 1 della legge 25 giugno 1999, n. 205, *Delega al Governo per la depenalizzazione dei reati minori e modifiche al sistema penale e tributario*. Tale disposizione puniva il ministro di culto che «nell'esercizio delle sue funzioni, eccita al dispregio delle istituzioni o all'inosservanza delle leggi, delle disposizioni delle Autorità o dei doveri inerenti a un pubblico ufficio»⁵⁸⁶.

Allo stesso tempo, sono quasi del tutto scomparse le disposizioni che miravano a contenere i c.d. "abusi" dei ministri di culto. Un residuo di esse può rinvenirsi nelle leggi elettorali⁵⁸⁷ il cui spazio applicativo sembra, peraltro, ridottissimo, anche in virtù della difficoltà di delimitare i confini di liceità dell'opera di orientamento in senso lato "ideologica", svolta da un ministro di culto. Sembra, infatti, che l'attività di "direzione" esplicata da un ministro di culto possa essere censurata solo quando essa realizzi un'effettiva coercizione della volontà del cittadino: «in tal modo la norma opererebbe come un valido strumento di difesa della libertà di coscienza rispetto all'attuazione di intollerabili forme di ingerenza, aventi come risultato la violazione di diritti fondamentali, costituzionalmente garantiti»⁵⁸⁸.

La normativa penale sanziona poi l'uso abusivo dell'abito ecclesiastico. La fattispecie è prevista dall'art. 498 c.p.⁵⁸⁹, che è significativamente collocato nel titolo VII, dedicato ai *delitti contro la fede pubblica*. È interessante rilevare che, sia il codice penale del 1859 che quello del 1889, non tutelavano l'abito ecclesiastico⁵⁹⁰ e che una tale forma di

⁵⁸⁶ Per un commento a tale ipotesi di reato cfr. S. FERRARI, *Dall'appello per abuso alla tutela dei diritti dei fedeli. Il progetto di legge Mancini sulle offese all'ordine e alla tranquillità pubblica commesse da ecclesiastici*, in *Studi in onore di P. A. d'Avack*, II, Milano, 1976, p. 371 ss.

⁵⁸⁷ Si tratta della figura di reato prevista dall'art. 98 del d.p.r. 30 marzo 1957, n. 361, che si realizza nell'ipotesi in cui un pubblico ufficiale, l'esercente di un servizio di pubblica necessità, chiunque sia investito di un pubblico potere, il ministro di culto di qualsivoglia confessione religiosa, «abusando delle proprie attribuzioni e nell'esercizio di esse, si adopera [...] a vincolare i suffragi degli elettori a favore o in pregiudizio di determinate liste o di determinati candidati».

⁵⁸⁸ L. MUSSELLI-V. TOZZI, *Manuale*, cit., p. 146.

⁵⁸⁹ La disposizione recita: «Chiunque abusivamente porta in pubblico la divisa o i segni distintivi di un ufficio o impiego pubblico, o di un Corpo politico, amministrativo o giudiziario, ovvero di una professione per la quale è richiesta una speciale abilitazione dello Stato, ovvero indossa abusivamente in pubblico l'abito ecclesiastico, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da lire trecentomila a un milione ottocentomila». La sanzione è stata depenalizzata ex art. 43, D. lgs. 30 dicembre 1999, n. 507.

⁵⁹⁰ Anzi, dai lavori preparatori del codice del 1889 risulta che la Commissione di revisione fu contraria alla contemplazione dell'abuso dell'abito e dei distintivi ecclesiastici, per la ragione, addotta dal Costa, che non vi si scorgeva "l'usurpazione di un diritto civile". Cfr. V. BATTAGLINI, *Osservazioni sull'uso*

tutela fu introdotta a beneficio della Chiesa cattolica dall'art. 29 lett. i) del Concordato del 1929. Ivi si prevedeva che «l'uso dell'abito ecclesiastico o religioso da parte di secolari o da parte di ecclesiastici e di religiosi, ai quali sia stato interdetto con provvedimento definitivo della competente autorità ecclesiastica, che dovrà a questo fine essere ufficialmente comunicato al Governo italiano, è vietato e punito colle stesse sanzioni e pene, colle quali è vietato e punito l'uso abusivo della divisa militare». L'intento della norma era quello di tutelare il prestigio e il decoro dell'abito ecclesiastico o religioso⁵⁹¹ e di difendere per tale via un peculiare interesse della comunità cattolica⁵⁹².

Nella vigenza del Concordato del 1929 e in seguito all'emanazione del codice penale del 1930, la dottrina aveva particolarmente insistito sulla diversità degli interessi tutelati dall'art. 29 lett. i) della norma pattizia e dall'art. 498 c.p., mirante a salvaguardare la fede pubblica⁵⁹³, per trarne l'esistenza di un rapporto di norma speciale a norma generale⁵⁹⁴. In tale contesto, si configurava come condizione di punibilità⁵⁹⁵ la comunicazione dell'autorità ecclesiastica in ordine alla sanzione comminata a ecclesiastici o religiosi circa la privazione dell'abito ecclesiastico⁵⁹⁶.

La situazione è cambiata in seguito alla revisione concordataria, in quanto la mancata riproduzione dell'art. 29 lett. i) ha comportato che anche la tutela dell'abito ecclesiastico "cattolico" rientrasse a pieno titolo nella previsione dell'art. 498 c.p.⁵⁹⁷.

Venuti meno i problemi di contemperamento tra le due disposizioni permangono, però, problemi interpretativi sulla fattispecie di reato prevista dal nostro codice

illecito dell'abito ecclesiastico, in *Giustizia penale*, 9 (1938), p. 401; e G. MORELLI, *Gli ecclesiastici*, cit., p. 452.

⁵⁹¹ Cfr. A. BERTOLA, *Ministro di culto*, cit., p. 603.

⁵⁹² Cfr. G. MORELLI, *Gli ecclesiastici*, cit., p. 451.

⁵⁹³ Cfr. V. BATTAGLINI, *Osservazioni sull'uso*, cit., p. 401; D. SCHIAPPOLI, *L'uso abusivo dell'abito ecclesiastico*, in *Il foro italiano*, 67 (1942), p. 116; T. DELOGU, *L'uso abusivo di abito ecclesiastico (nota a sent. Cass. sez. 3° pen., 20 gennaio 1954)*, in *Giurisprudenza completa della Corte di Cassazione, Sezione Penale*, 1944, I, p. 416.

⁵⁹⁴ Cfr. G. MORELLI, *Gli ecclesiastici*, cit., p. 452: «Ma relativamente all'art. 29 lett. i) Conc. Non si può parlare di abrogazione tacita; il rapporto tra esso e l'art. 498 è quello di una norma speciale a norma generale: quella infatti ha inteso regolare una situazione particolare, e cioè la tutela dell'abito ecclesiastico proprio dei chierici e dei religiosi della comunità cattolica; la seconda si riferisce alla tutela di tutte le confessioni religiose in genere. E per l'art. 15 c.p. nell'applicazione al caso concreto la norma speciale deve prevalere su quella generale».

⁵⁹⁵ Cfr. Cass. Pen., sez. III, 20 gennaio 1944, n. 115, in *Giurisprudenza completa della Corte di Cassazione, Sezione penale*, 1944, p. 416.

⁵⁹⁶ Sull'argomento cfr. R. BERTOLINO, *Ricerche sul giuramento dei vescovi. Contributo allo studio del diritto ecclesiastico subalpino*, I-II, Torino, 1971-1976.

⁵⁹⁷ Va ricordato che l'art. 43 del d. lgs. 30 dicembre 1999, n. 507, ha disposto la depenalizzazione della fattispecie in esame, punita ora «con la sanzione amministrativa pecuniaria da lire trecentomila a un milione ottocentomila».

penale⁵⁹⁸: in particolare, ci si chiede se l'abito ecclesiastico comprenda o meno l'abito religioso⁵⁹⁹; se ad esso debbano essere riferiti anche i paramenti sacri; in che modo, l'autorità statale possa sindacare circa l'abuso nell'utilizzo dell'abito ecclesiastico; e, inoltre, se tale disposizione valga anche per le confessioni prive di intesa e non riconosciute dallo Stato⁶⁰⁰.

In relazione alla prima questione è stato giustamente rilevato che, in riferimento all'espressione normativa "abito ecclesiastico", «il termine va inteso come usato non in senso tecnico, ma in senso volgare, ossia come sinonimo di abito proprio caratteristico dei membri di una religione: interpretazione questa avvalorata dal fatto che, non infrequentemente, nel diritto italiano il termine "ecclesiastico" comprende anche i religiosi».

E, d'altronde, il fatto che la disposizione nasca per tutelare la fede pubblica avalla tale lettura.

Non si può non considerare, da questo punto di vista, che, nella normativa canonica, l'obbligo dell'abito ecclesiastico⁶⁰¹ ha un significato più incisivo per i religiosi che per i chierici, poiché, mentre per essi il can. 284 si limita a richiedere un abito "decoroso", ai sensi del can. 669 del c.i.c., l'abito religioso è segno di consacrazione, d'identità ed è testimonianza di povertà. L'utilizzo dell'abito religioso si presenta, quindi, idoneo a

⁵⁹⁸ Una parte della dottrina nella vigenza del concordato del 1929, in relazione alla fattispecie in esame aveva parlato di una funzione interpretativa dell'art 29 lett.i del Conc. rispetto all'art. 498 c.p. Tale interpretazione era sostanzialmente da respingersi se non altro per la sequenza cronologica e logica delle due disposizioni, essendo la norma con la "pretesa" funzione interpretativa precedente all'adozione del codice penale: cfr. M. FERRABOSCHI, *Ecclesiastici (dir. eccl.)*, cit., p. 259.

⁵⁹⁹ Per la soluzione negativa cfr. A.C. JEMOLO, *Lezioni*, cit., p. 158.

⁶⁰⁰ Sulla questione cfr. Cass. pen., sez. V, 2 marzo 1999, n. 2847, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 16 (1999), III, p. 807.

⁶⁰¹ In una Lettera inviata al Card. Ugo Poletti, Vicario di Roma, l'8 settembre 1982, Giovanni Paolo II ha richiamato con insistenza il valore e il significato dell'abito ecclesiastico: «Il valore e il significato di tale distintivo non è solo nel fatto che esso contribuisce al decoro del Sacerdote nel suo comportamento esterno o nell'esercizio del suo ministero, ma soprattutto perché evidenzia in seno alla comunità ecclesiastica la pubblica testimonianza che ogni sacerdote è tenuto a dare della propria identità e speciale appartenenza a Dio...Inviati da Cristo per l'annuncio del Vangelo, abbiamo un messaggio da trasmettere, che si esprime sia con le parole, sia anche con i segni esterni, soprattutto nel mondo odierno che si mostra così sensibile al linguaggio delle immagini. L'abito ecclesiastico, come quello religioso, ha un particolare significato: per il sacerdote diocesano esso ha principalmente il carattere di segno, che lo distingue dall'ambiente secolare nel quale vive; per il religioso e per la religiosa esso esprime anche il carattere di consacrazione e mette in evidenza il fine escatologico della vita religiosa. L'abito, pertanto, giova ai fini dell'evangelizzazione ed induce a riflettere sulle realtà che noi rappresentiamo nel mondo e sul primato dei valori spirituali che noi affermiamo nell'esistenza dell'uomo...Nella moderna città secolare, dove si è così paurosamente affievolito il senso del sacro, la gente ha bisogno anche di questi richiami a Dio, che non possono essere trascurati senza un certo impoverimento del nostro servizio sacerdotale» (*Communicationes*, 1982, pp. 114-115).

condizionare le relazioni sociali e ad ingenerare nei consociati una particolare forma di affidamento che la norma penale richiamata vuole appunto tutelare.

Per quanto concerne, invece, i paramenti sacri non appare problematica la loro riconduzione all'"abito ecclesiastico" di cui parla la norma: in essa, infatti, non si fa alcuna distinzione tra l'abito abituale e quello "occasionale"⁶⁰².

Perplessità ha suscitato, invece, la soluzione del quesito circa la configurabilità della fattispecie, laddove l'abuso non riguardi tanto l'abito ecclesiastico, bensì quello di "insegne" ecclesiastiche civilmente rilevanti: il caso potrebbe essere quello di un semplice sacerdote che portasse le insegne vescovili. In tale ipotesi, si è ritenuto che l'abuso sarebbe idoneo a sconfinare dalla competenza dell'ordinamento confessionale, in considerazione della speciale attenzione che l'ordinamento italiano riserva ai Vescovi⁶⁰³.

Circa la valutazione dell'abuso, essa rimanda, naturalmente, all'ordinamento confessionale di cui si assume l'abito. Esso, infatti, diventa, all'esterno, il simbolo di un'appartenenza confessionale qualificata⁶⁰⁴, impressa dalla comunità religiosa. L'abuso si dovrebbe quindi ravvisare in tutte le ipotesi in cui l'abito in discorso venisse utilizzato da chi fosse privo della posizione confessionale che le vesti indossate esprimono, sia per non averla mai ricoperta, sia per averla perduta o per averne perduto i diritti. In tale ultimo caso e in riferimento alla Chiesa cattolica, non essendo più prevista una comunicazione circa la "privazione dell'abito" dall'autorità ecclesiastica a quella dello Stato, il relativo accertamento dovrà essere compiuto di volta in volta dal giudice investito della questione⁶⁰⁵.

La prassi applicativa dell'art. 498 c.p., in relazione all'utilizzo abusivo dell'abito ecclesiastico, è stata legata, generalmente, ai casi che si configuravano in riferimento alla Chiesa cattolica. E, d'altro canto, la norma penale trovava la propria matrice proprio in una disposizione concordataria.

⁶⁰² Cfr. G. MORELLI, *Gli ecclesiastici*, cit., p. 455.

⁶⁰³ *Ibidem*, p. 457: «Diverso è il caso di colui che, semplice sacerdote, si qualifica Vescovo pur non essendolo. Il Vescovo in quanto tale ha rilevanza nell'ordinamento statale, e la giurisdizione che a lui in quanto Vescovo compete nell'ordinamento canonico è in una certa misura rilevante nell'ordinamento statale. Ben diversa dunque è la rilevanza nell'ordinamento statale della differenza canonicamente esistente tra un semplice sacerdote e un canonico e tra un sacerdote e un Vescovo. D'altra parte da un simile abuso potrebbe risultare vulnerata la fede pubblica che il legislatore statale intende assicurare con l'art. 498 c.p.: ciò impone penso una distinzione tra le due specie di abuso. In conseguenza, ritengo che, nel caso del sacerdote che abusivamente porta le insegne vescovili, ci sarebbe abuso punibile in base all'art. 498 c.p.».

⁶⁰⁴ Cfr. A. LICASTRO, *Ministri di culto*, cit., p. 990: «L'abito ecclesiastico è, nella sua essenza, simbolo di una realtà spirituale destinata a tradursi in un dovere di fedeltà, per altro oggettivamente idoneo ad agevolare forme di "controllo social" diffuso dell'attività del clero».

⁶⁰⁵ Cfr. F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 402.

In riferimento alle confessioni religiose diverse dalla cattolica, una questione sorta in tempi recenti è stata quella di chiarire se la tutela assicurata dalla norma penale in discorso fosse o meno estensibile alle confessioni religiose non riconosciute⁶⁰⁶.

La soluzione positiva è stata sostenuta dalla Cassazione sulla base della considerazione che «il riconoscimento da parte dello Stato, se può essere rilevante agli effetti civili ed amministrativi, è, per lo stesso dettato costituzionale, irrilevante ai fini penali, sempre che la confessione religiosa, pur non riconosciuta, persegua fini non contrastanti con l'ordinamento giuridico italiano»⁶⁰⁷.

La soluzione sembra da condividere anche se il percorso argomentativo che la giustifica non appare del tutto attinente alla natura del reato. Infatti, la norma penale, diversamente da quanto faceva la disposizione concordataria, non ha come suo fine la protezione della libertà delle confessioni religiose ma la tutela della fede pubblica. L'abuso dell'abito ecclesiastico, quindi, dovrebbe essere valutato in relazione alla possibilità di trarre in inganno i consociati circa l'esistenza di una posizione confessionale "qualificata" che, in realtà, non esiste. Anche se l'abito in questione riguarda una confessione religiosa non riconosciuta, il suo utilizzo può essere idoneo a provocare la lesione del bene tutelato penalmente. In particolare, gli adepti del gruppo che trova una peculiare espressione nell'abito utilizzato potrebbero essere tratti in inganno dal suo utilizzo abusivo, a nulla rilevando, nella fattispecie, che la confessione sia riconosciuta o meno. Ma anche coloro che non sono legati da un vincolo di appartenenza alla confessione religiosa, il cui abito è utilizzato abusivamente, potrebbero essere tratti in inganno. Infatti, ci sono alcuni abiti "ecclesiastici" che sono idonei a rappresentare sul piano sociale una scelta di vita radicale in favore della testimonianza di taluni valori religiosi. L'uso di tali abiti, proprio per i valori che sintetizza, si presta ad ingenerare una particolare forma di affidamento non solo in chi segue la stessa religione, di cui l'abito si pone come peculiare espressione, ma anche in chi, pur non condividendo la stessa fede religiosa di chi indossa l'abito, o pur non avendo alcuna fede religiosa, si trova tuttavia ad apprezzare, ed eventualmente a

⁶⁰⁶ Cfr. Cass. Pen., sez. V, 2 marzo 1999, n. 2847, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 16 (1999), III, p. 807.

⁶⁰⁷ *Ibidem*. Nella fattispecie, la Corte ha annullato con rinvio la sentenza del giudice di merito il quale aveva condannato l'imputato, assumendo che costui, qualificatosi parroco della chiesa syrioantiochena, avendo presentato in questura istanza per la concessione del passaporto, aveva abusivamente corredato detta istanza con una sua foto in clergyman.

sostenere, l'opera svolta da istituti religiosi o dai membri di confessioni religiose dedite ad attività considerate socialmente utili.

L'eventuale utilizzo di un abito ecclesiastico da parte di un soggetto che si dichiara esponente di una confessione religiosa deve essere, quindi, valutato in relazione all'idoneità a ledere la fede pubblica.

Il fatto che eventualmente non esista proprio la confessione religiosa di cui si pretende di indossare l'abito o che la comunità religiosa, anche se esistente, non sia configurabile come confessione, non rende la disposizione inapplicabile, poiché la norma riguarda la tutela della fede pubblica e non quella della libertà ecclesiastica. Il reato, quindi, si può configurare anche se, in astratto, sia impossibile la lesione degli interessi confessionali.

IV.6. Gli ecclesiastici e le garanzie processual-penalistiche

Il Concordato del 1929, in ossequio ai nuovi rapporti che si volevano instaurare tra la Chiesa e lo Stato⁶⁰⁸, aveva stabilito una condizione di privilegio per la confessione cattolica.

Un effetto riflesso del nuovo assetto era costituito proprio dalle disposizioni riguardanti gli ecclesiastici o i religiosi: questi, infatti, poiché esponenti qualificati di quella che era riconosciuta come religione di Stato⁶⁰⁹, erano considerati i naturali destinatari di una generale normativa di favore.

Benché le disposizioni negoziate tendessero a garantire ai membri qualificati della Chiesa una posizione differenziata, in senso favoritivo, rispetto a quella degli altri consociati, non sempre esse sortirono l'effetto di restituire agli ecclesiastici prerogative e privilegi di cui essi avevano goduto fino al periodo degli "attacchi liberali". È emblematica, da questo punto di vista, la disposizione contenuta nell'art. 8 Conc., che regolava il caso di deferimento di un ecclesiastico o di un religioso al magistrato penale. Essa stabiliva che «nel caso di deferimento al magistrato penale di un ecclesiastico o di

⁶⁰⁸ La storiografia sui rapporti del mondo cattolico con il fascismo risulta abbastanza ampia. Si segnalano: G. DE ROSA, *Storia del movimento cattolico in Italia*, II, Bari, 1966; F. MARGIOTTA BROGLIO, *Italia e Santa Sede dalla grande guerra alla Conciliazione*, Bari, 1966; P. SCOPPOLA, *La Chiesa e il fascismo durante il pontificato di Pio XI*, in IDEM, *Coscienza religiosa e democrazia nell'Italia contemporanea*, Bologna, 1966; G. MARTINA, *I cattolici di fronte al fascismo*, in *Rassegna di teologia*, 17 (1976), pp. 170-194.

⁶⁰⁹ Art. 1 del Trattato tra la S. Sede e l'Italia, 11 febbraio 1929.

un religioso per delitto, il procuratore della Repubblica deve informare immediatamente l'ordinario della diocesi, nel cui territorio egli esercita giurisdizione, nonché deve trasmettere sollecitamente al medesimo la decisione istruttoria e la eventuale sentenza terminativa del giudizio tanto in primo grado quanto in appello». Era previsto, inoltre, all'ultimo comma della stessa norma, che gli ecclesiastici e i religiosi dovessero scontare la pena detentiva in locali separati da quelli dei laici, a meno che l'ordinario competente non avesse ridotto il condannato allo *status* laicale.

Nel vigore della succitata disposizione si era discusso della possibilità di ravvisare in essa un fenomeno di reviviscenza dell'antico privilegio del foro, decaduto per effetto della legge Siccardi 1013/1950, ma la maggioranza degli autori rilevava la forzatura di una tale interpretazione e conveniva nel ritenere che lo stesso tenore della disposizione confermava l'abolizione del succitato privilegio⁶¹⁰.

Tale chiarimento, comunque, non esaurì le questioni interpretative che la norma suscitava.

In particolare, in relazione alla corretta individuazione dei soggetti beneficiari della stessa, ci si chiedeva se nella categoria "religiosi" rientrassero anche coloro che conducevano vita comune ma senza voti, e i novizi. La soluzione che prevalse fu quella positiva, sostenuta sulla base della considerazione del carattere favoritivo della norma, che ne consentiva un'interpretazione estensiva⁶¹¹ e del fatto che, spesso, nella terminologia usata dal codice pio-benedettino, il termine "religioso" comprendeva anche i novizi⁶¹² e si prestava, pertanto, a letture ampie.

In riferimento, invece, alle motivazioni che sottostavano alla disciplina concordata in materia, esse venivano, solitamente, rintracciate nella necessità di consentire all'autorità

⁶¹⁰ Cfr. P. CIPROTTI, *Il privilegio del foro e l'art. 8 del Concordato dal punto di vista del diritto canonico*, in *Il diritto ecclesiastico*, 46 (1935), p. 237. Cfr. G. MORELLI, *Gli ecclesiastici*, cit., pp. 376-377: «Tutto ciò porta a concludere che il valore dell'art. 8 Conc. va al di là di quello che le semplici parole potrebbero significare: in esso cioè, anche se si stabiliscono dei riguardi da usare nei confronti degli ecclesiastici deferiti al magistrato penale o sottoposti all'arresto o alla detenzione, implicitamente si afferma altresì la rinuncia tacita da parte della Chiesa al privilegio del foro ecclesiastico per le cause penali in genere». D'altronde, lo stesso guardasigilli Rocco, nel discorso alla Camera del 14 maggio 1929, aveva dichiarato che le disposizioni dell'art. 8 non sono un'espressione del «tramontato foro ecclesiastico privilegiato», ma contengono solo «alcune forme di riguardo per gli ecclesiastici, specie di grado elevato, ... sottoposti a procedimento penale». Tuttavia, D. SCHIAPPOLI, *Manuale*, cit., p. 139, sosteneva che, anche se il privilegio del foro non è riconosciuto, nel senso che i chierici sono sottratti alla giurisdizione del tribunale dello Stato, alla disposizione contenuta nell'art. 8 «non si può negare il carattere di *vero privilegio*, che forma un'eccezione alla uguaglianza giuridica di tutti i cittadini».

⁶¹¹ Cfr. G. MORELLI, *Gli ecclesiastici*, cit., p. 396.

⁶¹² Can. 614 c.i.c. 1917.

ecclesiastica l'adozione di eventuali provvedimenti cautelativi nei confronti del soggetto sottoposto a procedimento penale.

Con l'entrata in vigore della Costituzione e l'affermazione del principio di uguaglianza, la disciplina descritta dall'art. 8 del Concordato mostrò i suoi evidenti limiti. In particolare, l'esigenza di evitare trattamenti diversificati tra ecclesiastici e laici, nella fase dell'arresto o della detenzione, fu alla base di opportuna modifica in sede di revisione del Concordato.

Con il p.to 2 lett.b) del Protocollo Addizionale si stabiliva, allora: «La Repubblica italiana assicura che l'autorità giudiziaria darà comunicazione all'autorità ecclesiastica competente per territorio dei procedimenti penali promossi a carico di ecclesiastici». In tal modo, si sono salvaguardate le esigenze cautelative connesse all'esercizio del ministero, senza, però, dar luogo ad indebite discriminazioni.

La disposizione, così come riformulata, prevede che l'obbligo di informativa scatti non già al momento del deferimento al magistrato penale di ecclesiastici, bensì quando vi sia la promozione di un procedimento penale a carico degli stessi.

La diversa individuazione del momento temporale del sorgere del dovere di comunicazione, peraltro, restava di fatto priva di conseguenze nel vigore del codice penale del 1930, in cui «la posizione di "deferito" e quella di "imputato" erano piuttosto contigue»⁶¹³. In base a quelle norme, ormai abrogate, la qualifica di imputato e quindi l'esistenza di un procedimento penale pendente si acquistava già solo per il fatto di essere "indiziati" di un reato, a prescindere dalle determinazioni che l'autorità giudiziaria avrebbe potuto assumere, come l'archiviazione⁶¹⁴.

Con l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale, il quadro normativo di riferimento dell'Accordo del 1984 ha subito notevoli innovazioni.

In particolare, la fase delle indagini preliminari, finalizzate alle «determinazioni inerenti all'esercizio dell'azione penale»⁶¹⁵, si distanzia nettamente dalla fase istruttoria del codice del 1930, che, legato ad uno schema processuale inquisitorio, impegnava il giudice istruttore al compimento di tutti gli atti che «appaiono necessari

⁶¹³ F. FINOCCHIARO, *Il Concordato e il codice di procedura penale del 1988 (in margine al caso del Cardinale Giordano)*, in *Il diritto ecclesiastico*, 109 (1998), I, p. 752.

⁶¹⁴ Cfr. *ibidem*, dove si precisa: «Bastava che il soggetto fosse indicato come "reo" o fosse "indiziato di reato" (art. 78, 2° comma, cod. proc. pen. 1930) in un rapporto della polizia all'autorità giudiziaria, in un referto, in una denuncia, in una querela, in una richiesta o in un'istanza, perché il soggetto – l'ecclesiastico, nel nostro caso – assumesse la qualifica di imputato e perciò, che vi fosse un procedimento penale pendente».

⁶¹⁵ G. CONSO-V. GREVI, *Profili del nuovo codice di procedura penale*, Padova, 1998, p. 368.

all'accertamento della verità»⁶¹⁶. La conseguenza di questa diversa disciplina delle indagini preliminari è duplice: da un lato, lo svolgimento delle indagini è, secondo la regola generale, coperto da segreto; dall'altro, la formalizzazione di un capo di imputazione per l'indagato si può avere solo al termine delle indagini stesse, con ciò spostando in avanti l'inizio del processo penale.

La nuova normativa ha condizionato l'interpretazione della disposizione pattizia, poiché è controverso se l'obbligo della comunicazione sorga con l'iscrizione della persona nel registro delle notizie di reato, con l'invio dell'informazione di garanzia o, piuttosto, con l'esercizio dell'azione penale.

A complicare l'operazione ermeneutica, concorre l'art. 129 del d.lgs 28 luglio 1989, n. 271, norma attuativa del nuovo codice di procedura penale, che prevede: «quando l'azione penale è esercitata nei confronti di un ecclesiastico o di un religioso del culto cattolico, l'informazione è inviata all'ordinario della diocesi a cui appartiene l'imputato».

La disposizione è dissimile dalla norma concordata, sia per quanto riguarda l'individuazione dei destinatari, sia in relazione al sorgere dell'obbligo dell'informativa⁶¹⁷. In relazione al primo aspetto, bisogna considerare che la norma pattizia parla solo di ecclesiastici e, se nella categoria si fanno rientrare solo i chierici, i religiosi dovrebbero considerarsi privi della garanzia prevista dal Protocollo Addizionale. Essi, peraltro, sono comunque espressamente garantiti dalla norma di attuazione del codice di procedura penale.

Per quanto concerne, invece, gli ecclesiastici in senso stretto, resta il dubbio relativo al momento temporale in cui sorge l'obbligo di comunicazione. Infatti, la promozione di un procedimento penale, di cui fa menzione la disposizione negoziata, potrebbe non coincidere con l'esercizio dell'azione penale della norma unilaterale.

⁶¹⁶ *Ibidem*.

⁶¹⁷ Cfr. A. LICASTRO, *Ministri di culto*, cit., p. 974: «Rispetto al rito disciplinato dal precedente codice, infatti, il nuovo modello di processo penale "ritarda" di molto il momento della formalizzazione dell'imputazione attraverso l'esercizio dell'azione in senso proprio, con la conseguenza che il riferimento fatto dall'art. 129 citato a tale fase dell'*iter* processuale determina oggi un inevitabile depotenziamento delle garanzie previste, riguardo alla tutela degli interessi della pubblica amministrazione, dallo stesso c.p.p. del 1930». Cfr. anche *Commentario IPSOA al Codice di procedura penale*, sub art. 129 d. lgs. 28 luglio 1989, n. 271, IV, Milano, 1990: «L'art. 129 prevede che l'obbligo di informare l'autorità scatti solo nel momento in cui il pubblico ministero esercita l'azione penale, ma c'è da domandarsi se in tal modo vengano sufficientemente garantite le esigenze *lato sensu* di autotutela dell'istituzione di cui l'imputato fa parte». Infatti «l'impossibilità di intervenire tempestivamente – sia pure nel rispetto del principio della presunzione di innocenza – potrebbe compromettere non solo la credibilità dell'ente di appartenenza della persona indagata, ma anche l'efficienza e la funzionalità del servizio».

Anche se il rapporto tra le due disposizioni dovrebbe comunque assicurare la prevalenza della norma pattizia⁶¹⁸, la formula utilizzata da essa resta nebulosa e non aiuta a dissipare le incertezze⁶¹⁹.

Le ricadute pratiche della questione hanno avuto una certa risonanza nel c.d. "caso Giordano", ossia nella vicenda che ha visto coinvolto l'Arcivescovo di Napoli, il Cardinale Michele Giordano, processato per associazione a delinquere finalizzata alla commissione di molteplici reati di usura, per concorso in usura continuata e per appropriazione indebita di somme appartenenti all'Ufficio Opere di Religione della Curia di Napoli, e poi assolto dall'imputazione di cui all'art. 416 e da quella di cui all'art. 644 «per non aver commesso il fatto» e «perché il fatto non sussiste»⁶²⁰.

Al di là del clamore che la vicenda ha provocato, essa ha rappresentato uno degli episodi più spinosi che la magistratura ha dovuto affrontare negli ultimi anni⁶²¹, anche per le difficoltà di carattere tecnico-giuridico legate alle garanzie processuali assicurate agli ecclesiastici dalle norme concordatarie⁶²².

Le proteste mosse, da parte vaticana, di una intervenuta violazione del Concordato in occasione della vicenda del Cardinale indagato⁶²³, hanno mostrato chiaramente gli inconvenienti che si presentano nei procedimenti a carico degli ecclesiastici.

⁶¹⁸ Cfr. R. BOTTA, *Il caso del Cardinale Giordano: una occasione perché lo Stato e la Chiesa riprendano un cammino interrotto*, in *Corriere giuridico*, 15 (1998), p. 1126 che, commentando la discrasia esistente tra le due disposizioni, afferma: «La *ratio* della norma pattizia di cui al punto 2, lett. b) del Protocollo Addizionale sembra essere quella di istituire una procedura idonea ad ammortizzare il turbamento che indubbiamente deriva alla comunità dei *cives-fideles* da procedimenti penali a carico di appartenenti alla gerarchia della Chiesa, e rispetto a tale intento la disposizione di cui all'art. 129 co. 2 delle norme di attuazione del codice di procedura penale sembra evidentemente insufficiente e, quindi, non pienamente attuativa degli Accordi tra Stato e Chiesa». Sul piano formale, cfr. G. CASUSCELLI, *Il "caso Giordano": tentazione del privilegio e d'ingiustificate omissioni*, in *Diritto processuale penale*, 31 (1998), p. 1198, che ritiene che la norma del Protocollo Addizionale non sia immediatamente precettiva ma piuttosto sia «bisognosa di un autonomo intervento delle autorità statali fornite di potestà normativa in materia».

⁶¹⁹ Cfr. F. FINOCCHIARO, *Il Concordato e il codice*, cit., p. 756.

⁶²⁰ La vicenda giudiziaria relativa al Cardinale Giordano, in realtà, riguardava anche un procedimento avente ad oggetto la realizzazione, ad opera dello stesso, di presunti abusi edilizi, accusa caduta, da ultimo, con un pronunciamento della Cassazione dell'aprile 2005.

⁶²¹ Parla di una "scottante vicenda" giudiziaria, che lo stesso legislatore «non ha ritenuto collocabile nemmeno nel pur vasto orizzonte del possibile» e che, fino a ieri, avrebbe soltanto potuto costituire il prodotto della «fantasia di un narratore di gialli», R. BOTTA, *Il caso del Cardinale*, cit., rispettivamente pp. 1128, 1126 e 1121.

⁶²² Cfr. A. LICASTRO, *Ministri di culto*, cit., p. 972.

⁶²³ Tra le contestazioni avanzate dalle gerarchie ecclesiastiche in ordine alla vicenda, figura quella del *mancato avviso* al superiore gerarchico circa le indagini aperte a carico del Cardinale. Peraltro, la dottrina intervenuta sull'argomento, pur sottolineando la deficienza della disposizione concordataria, ha ritenuto che non ci fossero sul piano formale omissioni addebitabili ai magistrati inquirenti: cfr. R. BOTTA, *Il caso del Cardinale*, cit., p. 1126 e G. MACRÌ, *Il caso Giordano: alcuni spunti di riflessione*, in *Il diritto ecclesiastico*, 111 (2000), I, p. 253.

In relazione all'obbligo dell'informativa, in particolare, si è evidenziata la necessità di modificare la norma pattizia per adeguarla alle nuove disposizioni di procedura penale, al fine di rendere operativa la altrimenti evanescente garanzia prevista in favore degli ecclesiastici.

Si è osservato che, se la *ratio* dell'obbligo di comunicazione consiste nel dare all'autorità ecclesiastica la possibilità di intervenire tempestivamente nei casi che vedano ecclesiastici coinvolti in fattispecie a rilevanza penale, la disposizione pattizia, così come formulata, non soddisfa più lo scopo predetto.

Infatti, la fase delle indagini preliminari può avere anche una durata lunga e, se si fa dipendere l'obbligo dell'informativa dalla formalizzazione dell'imputazione, tramite l'esercizio dell'azione penale, la comunicazione stessa può essere priva di senso.

Si attende, pertanto, un intervento in materia⁶²⁴ che, secondo i suggerimenti di parte della dottrina, dovrebbe spostare il sorgere dell'obbligo di informativa al momento dell'iscrizione della persona nel registro delle notizie di reato o, almeno, a quello dell'invio dell'avviso di procedimento (c.d. informazione di garanzia: art. 369 c.p.p.)⁶²⁵, per consentire all'autorità ecclesiastica di adottare le misure opportune e tempestive.

IV.7. La protezione del segreto ministeriale

L'esigenza di salvaguardare l'esercizio delle funzioni ministeriali anche in ambiti sottratti alla competenza degli ordinamenti confessionali è stata alla base della normativa statale relativa alla tutela del c.d. *segreto ministeriale*, fattispecie accostata

⁶²⁴ Per risolvere le "difficoltà interpretative" della disposizione concordataria in esame, il Governo italiano e la Santa Sede hanno convenuto di istituire, con d.P.C.M. 4 febbraio 1999, una apposita Commissione paritetica ai sensi dell'art. 14 dell'Accordo neo-concordatario, rinnovata con d.P.P.M. del 4 febbraio 2004 e prorogata fino al 4 febbraio 2005.

⁶²⁵ Cfr., rispettivamente, F. FINOCCHIARO, *Il Concordato e il codice*, cit., pp. 756-757: «Occorre riformare la norma del Concordato, prevedendo che la comunicazione all'autorità ecclesiastica sia effettuata allorché un ecclesiastico o un religioso viene iscritto nel registro delle notizie di reato previsto dall'art. 335 c.p.p. Una disposizione concordataria del tipo delineato ripristinerebbe la tempestività della comunicazione all'autorità ecclesiastica dei fatti-reato attribuiti, sia pur ipoteticamente, ai sacerdoti e ai religiosi; una tempestività assicurata dall'art. 8 del Concordato lateranense e riconfermata in modo implicito dall'Accordo del 1984»; e A. LICASTRO, *Ministri di culto*, cit., p. 977.

dal legislatore a quella del segreto professionale⁶²⁶ e configurata come un limite ai poteri istruttori del giudice⁶²⁷.

L'ordinamento civile ha cercato, così, di apprestare spazi di tutela al rapporto particolare ed irripetibile che si instaura tra il fedele e il ministro di culto, prevedendo una duplice garanzia: 1) nei confronti dell'espletamento del ministero religioso, che non potrebbe dispiegarsi pienamente se non garantito nella riservatezza dei propri contenuti; 2) nei confronti di coloro che si rivolgono al ministro di culto in base ad un rapporto fiduciario tipico e caratteristico delle confessioni religiose⁶²⁸.

Sul piano oggettivo, la protezione del segreto si estende a tutto quanto il ministro di culto ha appreso *nell'esercizio del proprio ministero*: sono tali informazioni che risultano garantite dalla facoltà di astensione⁶²⁹, sancita dall'art. 200 lett. a, c.p.p.⁶³⁰, e richiamata, per ciò che concerne il processo civile, dall'art. 249 c.p.c.

La dottrina si è a lungo interrogata su quale fosse l'interesse tutelato dalle norme in esame e sul tipo di rapporto intercorrente tra la facoltà di astensione dal testimoniare e l'ipotesi di reato dettata dall'art. 622 c.p.⁶³¹. In riferimento a tale ultima questione, alcuni autori hanno caldeggiato l'esistenza di una stretta correlazione tra la norma

⁶²⁶ Sul fatto che il legislatore, facendo rientrare il segreto del ministro di culto nel concetto di segreto professionale, sembra essere incorso in un'improprietà terminologica, cfr. E. DOSI, *La tutela del segreto nella prova testimoniale del processo penale*, in *Scuola posit.*, 1968, p. 435.

⁶²⁷ Cfr. A. LICASTRO, *Dichiarazioni ingiuriose rese nel procedimento di nullità matrimoniale e segreto professionale del giudice ecclesiastico*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 7 (1990), I, p. 558: «Va detto che il nostro ordinamento processuale dedica una specifica disciplina al segreto professionale del ministro di culto, la cui salvaguardia è considerata valore prevalente, entro certi limiti, rispetto allo stesso fondamentale interesse all'accertamento della verità – cui mira in primo luogo l'esercizio dell'attività giurisdizionale – interesse perseguito, com'è noto, coinvolgendo in determinate fasi del processo, accanto alle parti contendenti, alcuni soggetti estranei alla controversia, chiamati a collaborare attivamente all'amministrazione della giustizia». Cfr. IDEM, *Tutela del segreto professionale e ministri di culto: il caso dei testimoni di Geova*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 26 (1997), p. 256-262; IDEM, *Indagini giudiziarie e ministero pastorale*, in *Il diritto ecclesiastico*, 100 (1989), I, p. 517.

⁶²⁸ Cfr. C. CARDIA, *Principi*, cit., p. 220.

⁶²⁹ L'art. 351 c.p.p. del 1930 parlava, impropriamente, di "diritto" di astenersi dal testimoniare.

⁶³⁰ «1. Non possono essere obbligati a deporre su quanto hanno conosciuto per ragione del proprio ministero, ufficio o professione, salvi i casi in cui hanno l'obbligo di riferirne all'autorità giudiziaria: a) i ministri di confessioni religiose, i cui statuti non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano; [...]». Correlativa al diritto di astensione è la previsione dell'art. 256 c.p.p., la quale prevede che i soggetti di cui agli articoli 200 e 201 «devono consegnare all'autorità giudiziaria che ne faccia richiesta, gli atti e i documenti..... e ogni altra cosa esistente presso di essi per ragione del loro ufficio... ministero...salvo che dichiarino per iscritto che si tratta di segreto di stato ovvero di segreto inerente al loro ufficio o professione». L'eventuale violazione della norma comporta l'inutilizzabilità della prova raccolta, rilevabile, anche d'ufficio, in ogni stato e grado del procedimento: cfr. art. 191 c.p.p.. Cfr., sul punto, L. MUSSELLI-V. TOZZI, *Manuale*, cit., p. 143.

⁶³¹ Secondo tale articolo «chiunque, avendo notizia, per ragione del proprio *status* o ufficio, o dalla propria professione o arte, di un segreto, lo rivela, senza giusta causa, ovvero lo impiega a proprio o altrui profitto, è punito, se dal fatto può derivare nocumento».

sostanziale e la norma processuale⁶³², circoscrivendo la possibilità di astensione ai casi in cui la rivelazione del segreto integrerebbe gli estremi dell'illecito penale⁶³³. Anche se l'esame della questione non sembra essere terminato, appare più convincente l'opinione di chi sostiene che le due fattispecie normative siano autonome, sia negli effetti che nei presupposti: in particolare, si rileva che la norma di diritto penale sostanziale è posta a presidio di un interesse essenzialmente privato, ossia l'interesse del confidente alla propria riservatezza, l'altra, invece, sarebbe destinata alla protezione del normale esercizio di determinate professioni⁶³⁴. Tale conclusione appare confermata dalla diversa estensione soggettiva delle due disposizioni, più ristretta nella norma processuale.

L'esito pratico della lettura, tendente a riconoscere nella norma sulla facoltà di astensione un interesse non solo del confidente ma anche del professionista, consiste nel rimettere a quest'ultimo la libertà di rifiutare la deposizione, anche nel caso in cui il confidente avesse dato il suo consenso alla rivelazione del segreto.

Tale possibilità sembra confacente allo spirito della norma, mentre l'operazione interpretativa che riporta il segreto alla sfera di disponibilità del confidente, senza tenere in considerazione i profili oggettivi della protezione del segreto e la concorrenza di altri interessi, eventualmente diversi da quello del confidente, sembra mortificare la portata della disposizione che, stando alla sua formulazione e letta nel contesto delle altre norme dell'ordinamento, non sembra essere posta a garanzia di interessi soltanto privati ma risulta estesa anche alla tutela degli interessi propri delle confessioni religiose⁶³⁵.

⁶³² Si è rilevato che l'art. 622 c.p. e l'art. 351 c.p.p. «non sono del tutto indipendenti l'uno dall'altro, ... ma il primo limita la sfera di validità del secondo» e quindi il dovere del professionista di rendere testimonianza nel processo sarebbe in ogni caso subordinato al dovere del segreto sancito dal diritto sostanziale: A. CRESPI, *La tutela penale del segreto*, Palermo, 1952, p. 151. Per un commento, cfr. A. LICASTRO, *Indagini giudiziarie e ministero pastorale*, in *Il diritto ecclesiastico*, 100 (1989), I, p. 521.

⁶³³ Cfr. F. CORDERO, *Tre studi sulle prove penali*, Milano, 1963, p. 78.

⁶³⁴ Cfr. V. PERCHINUNNO, *Limiti soggettivi della testimonianza nel processo penale*, Milano, 1973, pp. 177-180.

⁶³⁵ In tal senso cfr. G. CASUSCELLI, *Il caso del "calciatore pentito" ed il segreto confessionale*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 18 (2001), III, p. 1020: «Sotto questo profilo, nel contesto dell'Accordo del 1984, la prerogativa dell'ecclesiastico di non essere tenuto a dare informazioni ad alcuno su quanto abbia appreso per ragione del suo ministero appare necessaria e funzionale al libero esercizio di esso, alla libertà religiosa del soggetto che si confida ed alla piena libertà di svolgimento della missione della Chiesa così come conformata dalla libertà di organizzazione che ad essa è riconosciuta. Qualora le confessioni religiose (in particolare, per quanto ora interessa, la Chiesa cattolica), per l'espletamento della propria specifica missione, richiedano (anche) ai ministri l'osservanza del segreto su quanto essi abbiano appreso nell'esercizio del loro ministero, anche questo loro interesse è costituzionalmente protetto nell'ambito dell'indipendenza ed autonomia organizzativa che sono ad esse riconosciute».

In particolare, la tutela del segreto ministeriale non si esaurisce nella garanzia della *privacy* ma appare evidentemente collegata all'esercizio del diritto di libertà religiosa, espresso, nel caso di specie, anche dall'espletamento del ministero religioso.

In riferimento ai ministri cattolici, la tutela del segreto riguarda, innanzitutto, l'inviolabilità del sigillo confessionale⁶³⁶. Il codice di diritto canonico prevede al can. 983 §1 che «*sacramentale sigillum inviolabile est; quare nefas est confessario verbis vel alio quovis modo et quavis de causa aliquatenus prodere paenitentem*». Il termine latino utilizzato dalla norma, *nefas*, sta a sottolineare che la violazione del sigillo è un fattispecie ammantata di sacralità, che richiama, immediatamente, la relazione tra il confessore e Dio. Il confessore che venisse meno al suo dovere commetterebbe non solo una lesione del diritto alla riservatezza e alla buona fama del penitente, sancito dal can. 220 c.i.c., ma anche un sacrilegio nei confronti del sacramento della penitenza che rappresenta, a norma del can. 960 c.i.c., l'unico modo ordinario in cui il fedele è riconciliato con Dio e con la Chiesa⁶³⁷.

L'idea che le informazioni rese durante la confessione possano essere divulgate, qualora ci sia il consenso del penitente, incontra un limite invalicabile nella concezione che, durante la confessione, il sacerdote ascolta i peccati "in foro di Dio"⁶³⁸: pertanto, tutto ciò che venga conosciuto nella celebrazione del sacramento sfugge, nella concezione canonica, alla sfera di disponibilità dei soggetti coinvolti nella stessa. La violazione diretta del sigillo comporta per la disciplina canonica, la scomunica *latae sententiae* riservata alla Sede Apostolica⁶³⁹.

La rapida disamina della normativa canonica sul segreto confessionale aiuta a percepire la concreta difficoltà, in cui potrebbe trovarsi il sacerdote richiesto di prestare testimonianza in ordine a fatti conosciuti nella celebrazione del sacramento della

⁶³⁶ La prima forma di tutela generale del sigillo sacramentale fu introdotta dal Concilio Lateranense IV (1215), che stabilì pene severissime per la sua violazione: «Caveat autem omnino, ne verbo aut signo aut alio quovis modo aliquatenus prodat peccatorem; sed si prudentiore consilio indiguerit, illud absque ulla espressione personae caute requirat, quondam qui peccatum in poenitentiali iudicio sibi detectum praesumpserit rivelare, non solum a sacerdotali officio deponendum decernimus, verum etiam ad agendam perpetuam paenitentiam in arctum monasterium destrudendum»: H. DENZINGER- A. SCHÖNMETZER, *Enchiridion symbolorum, definitionum et declarationum de rebus fidei et morum*, Barcinonae-Friburgi Brisgoviae-Romae, 1996, n. 814. Coerentemente con tale concezione, il codice di diritto canonico al can. 1550 § 2 prevede un'incapacità a testimoniare da parte del sacerdote in riferimento ai fatti appresi in confessione.

⁶³⁷ Cfr. E. MIRAGOLI, *Il sigillo sacramentale*, in *Quaderni di diritto ecclesiale*, 3 (1990), p. 414.

⁶³⁸ Cfr. V. DE PAOLIS, *De delictis contra sanctitatem sacramenti Paenitentiae*, in *Periodica*, 79 (1990), p. 191: «Confessarius audit peccata in foro Dei; Deus tantum remittit peccata, quamvis per ministerium Ecclesiae. Quod auditur in foro Dei semper manere debet in foro Dei».

⁶³⁹ Cfr. can. 1388 c.i.c.

riconciliazione. Se si ritenesse che il confidente ha il potere di sciogliere dal segreto il proprio confessore e di determinare, con tale atto, un obbligo di deporre in capo a questi, il ministro si troverebbe inevitabilmente posto dinanzi alla scelta tra il non deporre, commettendo illecito sul piano civile, e il deporre, esponendosi alla scomunica sul piano canonico.

Tale eventualità sembra, però, scongiurata dalle disposizioni normative, che, rimettendo al ministro la facoltà di scegliere tra il rispetto del segreto religioso e la collaborazione all'amministrazione della giustizia, sembrano consentire la soluzione degli inevitabili conflitti di coscienza che tali casi comportano.

L'obbligo assoluto al rispetto del segreto, sancito per il sacerdote in riferimento al sacramento della confessione, non viene considerato in quanto tale dall'ordinamento civile⁶⁴⁰, che lo inserisce nella fattispecie del *segreto ministeriale*, categoria, da un lato, più vasta del segreto confessionale, poiché volta a coprire tutte le notizie apprese nell'esercizio del ministero⁶⁴¹, e, dall'altro, meno rigorosa, configurante in capo al ministro una facoltà e non un obbligo di non deporre⁶⁴².

⁶⁴⁰ Cfr. D. BARILLARO, *Astensione del confessore dalla deposizione testimoniale*, in *Archivio penale*, 11 (1955), pp. 99-100: «Nel diritto dello Stato come in quello della Chiesa si vuole rispettata la coscienza del fedele, e gli si vuole garantire di potersi confidare al ministro di culto senza temere che questi sia poi chiamato in tribunale a deporre su ciò che gli è stato confidato. Ma il legislatore italiano nella specie non ha fatto alcun riferimento al diritto canonico, essendo *communis opinio* che la rilevanza del diritto della Chiesa, o talora gli effetti che esso determina nell'ordinamento giuridico interno, vada sempre ricondotta ad un riconoscimento (esplicito od implicito) diretto o quanto meno indiretto da parte del diritto positivo dello Stato. Finché il rinvio non si verifica, finché lo Stato non manifesta la sua volontà di richiamarsi ai canoni della Chiesa e di accoglierli nel proprio ordinamento, tali canoni, anche se conformi ai principi di ordine pubblico, restano privi di qualunque valore ed efficacia giuridica rispetto al diritto statale; il diritto canonico, in altri termini, non è senz'altro valido ed efficace *ex sese* ed *ipso iure* nell'ordinamento italiano, ma lo diviene solo in quanto lo Stato si richiami ad esso, con un richiamo per una data ipotesi o per un gruppo più o meno vasto di ipotesi, ed unicamente entro i limiti in cui il rinvio risulti effettivamente attuato».

⁶⁴¹ Cfr. C. CARDIA, *Principi*, cit., p. 219: «Ci sono, poi, soggetti confessionali sovraordinati che, per la funzione che svolgono, sono a conoscenza di questioni riservate riguardanti l'organizzazione ecclesiastica, o la vita e l'operato di altri ministri di culto. È il caso dei vescovi (e ancor più cardinali) nella Chiesa cattolica, e di qualunque figura istituzionale che in una confessione religiosa abbia la responsabilità della condotta e dell'attività dei ministri di culto. Infine, i ministri di culto sono per il solito depositari e custodi di documenti che contengono notizie, informazioni, dati, relativi ai fedeli, o ad altri ministri. Si pensi ai registri di battesimo (dove potrebbero essere annotate notizie sulla paternità del battezzato), ai registri di matrimonio, alla documentazione esistente presso i tribunali ecclesiastici, o presso gli organi che hanno potestà disciplinare nelle varie confessioni religiose, o ancora degli appunti nei quali sono segnate affermazioni riservate (di "foro interno") ricevute da propri fedeli, e via di seguito».

⁶⁴² Il diritto di astenersi dal deporre è posto a tutela della funzione ministeriale e spetta a chi la svolge valutare se il vincolo che lo lega alla riservatezza sia assoluto o meno. In tal senso cfr. M. FERRABOSCHI, *Ecclesiastici (dir. eccl.)*, cit., p. 257 che, commentando il previgente art. 351 c.p.p., riprendeva una decisione della Cassazione nella quale si era statuito che «il ministro del culto cattolico ha facoltà di astenersi dal deporre ai sensi dell'art. 351 c.p.p., anche se colui che gli ha confidato la cosa, sulla quale dovrebbe deporre, lo ha sciolto dall'obbligo del segreto, e ciò perché l'inviolabilità dei segreti indicati

La tutela del segreto ministeriale, in riferimento ai ministri cattolici, è assicurata da uno specifico impegno di natura pattizia: l'art. 4 n. 4 dell'Accordo del 18 febbraio 1984, in continuità con quanto era già previsto dall'art. 7 del Concordato del 1929⁶⁴³, afferma che gli «ecclesiastici non sono tenuti a dare a magistrati o ad altra autorità informazioni su persone o materie di cui siano venuti a conoscenza per ragione del loro ministero»⁶⁴⁴.

La norma pattizia si discosta in parte da quanto previsto dalla corrispondente disposizione unilaterale, peraltro posteriore, e, cioè, dall'art. 200 c.p.p.: infatti, essa si riferisce non ai ministri di una confessione religiosa in genere, bensì a quella peculiare categoria che, tipica della tradizione concordataria, viene definita con il termine di «ecclesiastici»; inoltre, in riferimento alla possibilità di invocare la tutela del segreto per rifiutarsi di rispondere, essa si riferisce non solo all'autorità giudiziaria ma anche ad «altra autorità», e, cosa più importante, non prevedendo espressamente la sindacabilità della «dichiarazione di astensione», essa sembra delineare un facoltà «assoluta» di astenersi dal dare informazioni.

Il rapporto tra le due disposizioni è stato generalmente risolto nel senso di una prevalenza della disposizione pattizia in ragione del suo carattere di specialità rispetto a quella di diritto comune.

Resta, peraltro, controverso se sia ammissibile o meno un accertamento del giudice sulla fondatezza della dichiarazione di astensione del ministro cattolico. Infatti, se la norma concordataria nulla prevede al riguardo, la possibilità di un sindacato è contemplata, però, dalla posteriore disposizione di procedura penale. Nel dubbio, se debba ritenersi prevalente la norma unilaterale o quella pattizia, la soluzione preferibile sembra quella del Casuscelli, il quale, ritenendo che le disposizioni di derivazione bilaterale abbiano un carattere derogatorio della disciplina comune, esclude che il sindacato previsto dall'art. 200 c.p.p. sia applicabile ai ministri cattolici e ai ministri di confessioni che abbiano concordato con lo Stato disposizioni in materia⁶⁴⁵.

nell'art. 351 c.p.p. costituisce un interesse sociale di tale rilevanza da sovrastare al dovere civico della testimonianza».

⁶⁴³ L'art. 7 del Concordato del 1929 statuiva: «Gli ecclesiastici non possono essere richiesti da magistrati o da altra autorità a dare informazioni su persone o materie di cui siano venuti a conoscenza per ragione del sacro ministero». Il riferimento al «sacro ministero» sembrava determinare, nella vigenza della disposizione pattizia, una sostanziale coincidenza tra il segreto ministeriale ed il sigillo confessionale; mentre oggi si concorda nel ritenere che l'attività garantita è più ampia.

⁶⁴⁴ Si è passati da una sorta di incapacità a testimoniare degli ecclesiastici all'affermazione di una facoltà di astensione.

⁶⁴⁵ Cfr. G. CASUSCELLI, *Il caso*, cit., pp. 1013-1014. La legge 8 marzo 1989 n. 101, che detta "Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione delle Comunità ebraiche italiane", contiene una

Ciò, tuttavia, non implica l'impossibilità totale di un controllo sulla dichiarazione di astensione del ministro cattolico⁶⁴⁶, volto a valutare le circostanze di fatto nella quali questi abbia appreso una notizia riservata, al fine di stabilire se l'abbia appresa o meno, per ragione del suo ministero. La possibilità di verificare l'esistenza di un nesso di causalità tra l'informazione pervenuta e l'esercizio del ministero⁶⁴⁷, non vale, peraltro, a chiarire l'aspetto più sfuggente della normativa sul segreto ministeriale, consistente nella difficoltà di delimitare, in modo predefinito, le attività in cui può concretarsi la funzione ministeriale.

Le perplessità, esistenti in materia, non sono solo legate alle categorie di ministri di culto, che si collocano fuori della tradizione cattolica, ma sono percepibili anche quando si tratta di stabilire rigidi steccati all'attività ministeriale dei sacerdoti cattolici.

Qualche anno fa, ha avuto un certo clamore il caso di un calciatore, che aveva confidato ad un periodico cattolico la sua responsabilità e il suo pentimento in relazione ad una vicenda calcistica con la quale era stato falsato il campionato. In particolare, il settimanale "Famiglia cristiana", il 29 agosto 1999, aveva pubblicato un articolo intitolato *Il mondo del calcio tra denaro e corruzione*, nel quale si commentava una lettera anonima, indirizzata alla rubrica *Colloqui con il padre*, in cui lo scrivente, calciatore professionista, riferiva di essersi «venduto in una partita importantissima».

Considerata la gravità delle notizie che il giornale riportava, la Procura della Repubblica aveva avviato delle indagini per individuare l'autore della lettera. La ricerca era, però, rimasta infruttuosa, dato che il direttore e il coordinatore del settimanale, entrambi giornalisti e ministri di culto, avevano deciso di mantenere il segreto.

disposizione afferente al segreto ministeriale: l'art. 3.1 dispone infatti che i ministri di culto nominati dalle Comunità e dall'Unione «non sono tenuti a dare a magistrati o altre autorità informazioni su persone o materie di cui siano venuti a conoscenza per ragione del loro ministero». Analogamente la legge 29 novembre 1995 n. 520, che detta "Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa Evangelica Luterana", all'art. 4.3 e 4.2 statuisce che ai ministri di culto, pastori e laici, nominati dalla C.E.L.I. e dalle sue Comunità, «è riconosciuto il diritto di mantenere il segreto d'ufficio su quanto appreso nello svolgimento del proprio ministero».

⁶⁴⁶ Cfr. G. CASUSCELLI, *Il caso*, cit., p. 1024: «L'art. 4.4 dell'Accordo del 1984, peraltro, non esclude una forma di controllo "estrinseco" della dichiarazione: esso, invero, consente all'autorità che abbia richiesto le informazioni una valutazione delle circostanze di fatto nelle quali l'ecclesiastico sia stato messo a conoscenza di una notizia riservata, al fine di stabilire se quegli l'abbia appresa, o non, "per ragione del suo ministero"».

⁶⁴⁷ Cfr. C. CARDIA, *Principi*, cit., p. 220: «Quindi non saranno coperte da segreto le informazioni avute solo fortuitamente, e tantomeno quelle fatte pervenire con lo scopo di usare fraudolentemente della riservatezza garantita dalla legge».

Il silenzio opposto dai responsabili del settimanale sembrava andare oltre la facoltà di astensione posta a presidio del corretto svolgimento dell'attività giornalistica⁶⁴⁸. Peraltro, il «superamento del segreto professionale giornalistico»⁶⁴⁹ lasciava inalterata la protezione derivante dal segreto ministeriale⁶⁵⁰. Nella vicenda, infatti, era venuta in rilievo una particolare forma di esercizio della funzione ministeriale, realizzata attraverso l'uso dei tipici mezzi di comunicazione sociale⁶⁵¹, che, pur innestandosi sull'esercizio della professione giornalistica, era rimasta prevalente, determinando la preminenza del segreto ministeriale su quello giornalistico⁶⁵².

Se la tutela dello svolgimento dell'attività ministeriale, assicurata anche a mezzo della disciplina sul segreto, appare doverosa in un ordinamento che sancisce la libertà religiosa, essa può prestarsi ad indebite strumentalizzazioni. In alcuni delicati casi, infatti, la libertà religiosa è divenuta uno schermo protettivo, usato per sfuggire alle responsabilità derivanti dalla commissione di atti illeciti⁶⁵³.

⁶⁴⁸ Cfr. G. CASUSCELLI, *Il caso*, cit., p. 1025: «Occorrerebbe in primo luogo, stabilire se applicare la disciplina di cui alla lett. a) del primo comma e, conseguentemente, del secondo comma (segreto professionale), o se applicare quella del terzo comma (segreto giornalistico), che demandando al giudice controlli ben diversi al fine di superare la dichiarazione di chi si sia avvalso della facoltà di mantenere il segreto. In quest'ultimo caso infatti, il giudice è chiamato ad accertare (non la non infondatezza della dichiarazione di chi abbia opposto il segreto, ma) la indispensabilità della notizia riservata ai fini della prova del reato e la possibilità di verificarne la veridicità unicamente attraverso l'identificazione della fonte».

⁶⁴⁹ Trib. Alba, Ordinanza, 28 agosto 1999, G.i.p. Gnocchi, P.M. Riccomagno, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 3 (2001) p. 1027.

⁶⁵⁰ Cfr. G. CASUSCELLI, *Il caso*, cit., p. 1027: «L'ordinanza del giudice con la quale [...] si dispone che un giornalista, pur avendo invocato il segreto professionale inerente alla sua professione, indichi la fonte della notizia attesa l'indispensabilità di essa ai fini della prova del reato per cui si procede, lascia impregiudicata ogni questione relativa ad una eventuale espressa opposizione del segreto derivante dalla qualità di ministro del culto cattolico e alla sua fondatezza».

⁶⁵¹ La Chiesa cattolica, in diverse sedi, ha rivendicato il suo diritto di far uso di propri mezzi di comunicazione sociale per lo svolgimento della sua funzione di evangelizzazione (cfr. cann. 747 §1, 761, 779 e 822 §1 c.i.c.). Il n. 3 del decreto conciliare *Inter mirifica* prevede in proposito: «Compete alla Chiesa il diritto nativo di usare e possedere siffatti strumenti, in quanto sono necessari o utili alla formazione cristiana e alla sua globale opera salvifica delle anime; ma è compito dei sacri pastori istruire e guidare i fedeli, in modo che essi, con l'aiuto anche di questi strumenti, tendano alla salvezza e perfezione propria e di tutta la famiglia umana. Peraltro, è compito anzitutto dei laici vivificare di spirito umano e cristiano questi strumenti perché rispondano pienamente alla grande attesa dell'umanità e al piano di Dio».

⁶⁵² Tale lettura risultava, nel caso in esame, avallata da una serie di circostanze tra cui il carattere religioso della rivista e l'intitolazione della rubrica cui era indirizzata la lettera: cfr. G. CASUSCELLI, *Il caso*, cit., pp. 1022-1023.

⁶⁵³ Cfr. ad esempio Trib. Palermo, 30 ottobre 1998, Gip Grillo, Imp. Frittita ed altri, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 7 (1999), III, p. 807, che ha statuito: «Commette il reato di favoreggiamento personale il sacerdote che si rechi a celebrare messa nel nascondiglio di un latitante, dal momento che pone in essere una condotta chiaramente finalizzata, in concreto, ad agevolare il latitante consentendogli di evitare di lasciare il proprio nascondiglio per recarsi in chiesa e di esporsi, conseguentemente, al rischio di essere sorpreso dall'autorità della polizia che lo ricerca».

In altri casi, invece, la difficoltà di stabilire in modo netto i confini tra liceità e illiceità di una richiesta di astensione da parte di ministri di culto, chiamati come testimoni in un processo, si è tradotta in una violazione della libertà confessionale. Resta significativa, da questo punto di vista, la vicenda che ha coinvolto alcuni ministri, "anziani", dei Testimoni di Geova⁶⁵⁴. Interrogati dall'autorità giudiziaria in ordine alla commissione di reati di violenza sessuale di un loro adepto nei confronti della figlia minore, questi assumevano un comportamento reticente e si rifiutavano, altresì, di fornire i documenti del "processo" che essi stessi avevano istruito in merito⁶⁵⁵.

Inizialmente, nella loro condotta venivano individuati gli estremi del reato di favoreggiamento, ma, successivamente, lo stesso p.m. chiedeva l'archiviazione del procedimento, in considerazione del fatto che, nella fattispecie considerata, gli indagati si erano limitati alla reticenza e non avevano seguito una condotta idonea a sviare le indagini, né manifestato l'intenzione di favorire alcuno; piuttosto, «sotto il profilo soggettivo, si ritiene che intenzione degli indagati non fosse quella di favorire in alcun modo A.F., sviando le indagini, ma di tenere fede al vincolo della confessione, al quale entrambi si sentivano obbligati in ragione del loro incarico di ministri del culto Anziani della Congregazione dei Testimoni di Geova»⁶⁵⁶.

Nella pratica giurisprudenziale, i problemi legati all'individuazione corretta delle attività che possano dirsi ministeriali vengono, normalmente, risolti attraverso un rimando al diritto interno delle confessioni religiose, cui appartengono i ministri che

⁶⁵⁴ Cfr. A. LICASTRO, *Tutela del segreto professionale e ministri di culto: il caso dei testimoni di Geova*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 26 (1997), p. 259: «Accusato dalla moglie di condotta dissoluta per avere commesso atti di libidine sulla propria figlia tredicenne, un Testimone di Geova veniva convocato dinanzi a un comitato giudiziario della Congregazione, organo composto da tre ministri di culto denominati "anziani", a due dei quali confermava la veridicità dei fatti contestati, dimostrando di essersi pentito dell'accaduto. Il comitato adottava, quindi, nei confronti dell'adepto della Congregazione alcuni provvedimenti di carattere disciplinare-spirituale. Successivamente veniva investita della vicenda l'autorità giudiziaria, che otteneva dall'indiziato completa confessione dei fatti. Peraltro, il magistrato inquirente riteneva opportuno acquisire ulteriori informazioni e convocava per un interrogatorio due dei tre anziani che avevano formato il comitato. Costoro, invocando l'applicazione dell'art. 200 c.p.p., quali ministri di culto della Congregazione Cristiana dei testimoni di Geova, rifiutavano di deporre sui fatti che dichiaravano di avere conosciuto a causa dell'esercizio del loro ministero».

⁶⁵⁵ I suddetti documenti venivano sequestrati in seguito a perquisizione della "Sala del Regno" ove si era svolto il procedimento confessionale. Il Tribunale di Milano, in funzione di Tribunale per il riesame, con ordinanza depositata il 3 luglio 1996, respingeva l'istanza di dissequestro proposta dagli indagati, dichiarando legittimi la perquisizione e il sequestro, con specifico riguardo al quale, osservavano i giudici, «va in ogni caso tenuto conto che gli indagati non hanno provveduto alla dichiarazione scritta ex art. 256 c.p.p., relativa alla pertinenza delle cose a segreto inerente al loro ufficio di ministri di culto», mentre «solo in presenza della dichiarazione predetta... l'autorità giudiziaria era tenuta agli accertamenti necessari di cui al comma 2 della norma citata»: Tribunale penale di Milano, ordinanza 3 luglio 1996, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 26 (1997), p. 214.

⁶⁵⁶ Pretura di Milano-Procura della Repubblica, 18 ottobre 1996, est. L. Pedio, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 26 (1997), pp. 1099-1100.

intendono giovare delle garanzie apprestate dalla legge. In tale direzione, si rende necessaria la possibilità di conoscenza degli statuti delle confessioni religiose, che vogliono godere di una tutela preferenziale in sede processuale. L'attività ministeriale, infatti, non è definibile se non in riferimento ai fini cui essa tende, connessi al patrimonio dottrinario e al tipo di organizzazione adottato da ciascun gruppo religioso. Per definirne i contorni appare, quindi, necessario un previo contatto con il gruppo confessionale di riferimento e con il sistema di diritto cui esso dà vita. Infatti, la difficoltà di stabilire una linea di discriminazione tra l'esercizio lecito e illecito dell'attività ministeriale si acuisce in relazione alle confessioni religiose poco note o di nuovo insediamento.

Il legislatore ha cercato di limitare i problemi prevedendo che la normativa sul segreto ministeriale riguarda, comunque, «i ministri di confessioni religiose, i cui statuti non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano». In tal modo, si è cercato di evitare che gli esponenti di gruppi sedicenti religiosi, ma dediti ad attività illecite, potessero assumere un comportamento processuale reticente, giovandosi della disposizione sul segreto ministeriale.

La formula usata dalla normativa, comunque, ha suscitato ampie critiche. Si è ritenuto, in particolare, che essa facesse discendere il godimento effettivo dei diritti di libertà assicurati dalla Costituzione a un controllo preventivo sullo statuto della confessione religiosa e che, inoltre, imponesse, contrariamente al dettato dell'art. 8, comma 2, Cost., ai gruppi confessionali l'adozione dello strumento statutario⁶⁵⁷.

La succitata posizione, autorevolmente sostenuta, e confortata dalle soluzioni adottate da gran parte della dottrina circa il problema della dimensione istituzionale delle confessioni religiose, non appare del tutto conforme ai principi del nostro

⁶⁵⁷ Cfr. A. LICASTRO, *Indagini giudiziarie*, cit., p. 536: «La nuova formulazione, ad un attento esame, si rivela particolarmente infelice. Essa, infatti, sembrerebbe condizionare il riconoscimento della facoltà di astensione ad un controllo preventivo – che, a quanto pare, dovrebbe essere compiuto dal giudice – volto ad accertare che lo statuto della confessione della quale il testimone è ministro, non sia contrario all'ordinamento giuridico italiano. Se così fosse, però, il legislatore sembrerebbe avere trascurato che il rispetto del limite dell'ordinamento giuridico da parte della confessione religiosa costituisce soltanto un presupposto per il libero agire della stessa appunto come ordinamento, mentre si possono avere confessioni religiose anche prive di un'organizzazione statutaria per le quali il mancato realizzarsi come ordinamenti non può certo significare diminuzione delle garanzie di libertà previste dalla Costituzione». Cfr., anche G. CASUSCELLI, *Post-confessionismo e transizione*, Milano, 1984, p. 64, il quale sostiene che il disposto dell'art. 8 comma 1 (che prevede il principio dell'*eguale libertà* di tutte le confessioni religiose) «opera in modo incondizionato e pieno nei confronti di tutte quante le formazioni sociali a finalità religiosa...anche di quelle che abbiano rinunciato ad esercitare il diritto riconosciuto dal secondo comma, di darsi una normazione ed organizzazione su base statutaria, e persino ad esigere il correlato riconoscimento del loro essere ed operare quali ordinamenti giuridici».

ordinamento. Infatti, in relazione alla prima censura, mossa all'art. 200 c.p.p., bisogna rilevare che esso non elimina una libertà, quella di professare il culto e di esercitarne il rito, sancita costituzionalmente, bensì crea una corsia preferenziale per l'esercizio di un'attività ministeriale, che si ritiene direttamente strumentale alla promozione umana. Ora, questa valutazione positiva dell'attività dei ministri di culto di una confessione religiosa non sembra possa essere fatta in astratto e a prescindere dal gruppo confessionale da dotare di tutela particolare. Se si procedesse in tal modo, infatti, basterebbe che un soggetto si autodichiarasse ministro di un culto per essere esonerato dal dovere di testimoniare. Non occorre indugiare oltre per capire quali rischi sul piano sociale comporterebbe l'attuazione pratica e normativa di un ragionamento di tal fatta.

La disposizione del codice di procedura penale, e la corrispondente previsione del codice di procedura civile, non intendono garantire al ministro di culto, in quanto persona fisica, un privilegio rispetto agli altri consociati, ma, piuttosto, difendere l'istituzione che questi incarna e l'attività che, nel suo interesse, svolge. Ma, per dotare la confessione di questa tutela particolare, occorre che lo Stato sia in grado di conoscere la portata della "domanda di libertà" religiosa da questa avanzata e la sua conformità con il sistema democratico⁶⁵⁸.

La formula adottata dal legislatore, limitando il godimento del diritto all'astensione solo ad alcune categorie di ministri di culto, appare appropriata e si pone in linea con un indirizzo legislativo teso ad assicurare forme di tutela più agili alle confessioni religiose che con lo Stato abbiano già avuto contatti ufficiali. In tal senso depone, ad esempio, la normativa sulla *privacy* che ha previsto, per le sole confessioni munite di intesa, un'agevolazione nel trattamento dei c.d. "dati sensibili"⁶⁵⁹, o anche la disciplina concernente le *Organizzazioni non lucrative di utilità sociale* (Onlus), contenuta nel d. lgs. 4 dicembre 1997 n. 460, che, all'art. 10, comma 9, considera Onlus solo gli «enti ecclesiastici delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese»⁶⁶⁰.

⁶⁵⁸ Cfr. S. FERRARI, *Lo spirito*, cit., p. 283.

⁶⁵⁹ Cfr. art. 5, comma 1, D.lgs. 135/1999 che ha aggiunto all'art. 22 della legge n. 675/1996 un comma 1 *bis*.

⁶⁶⁰ Quando tale disciplina era ancora allo stato di progetto di legge, si erano già diffuse delle critiche concernenti la particolare fiducia accordata agli enti di confessioni religiose che avessero avuto con lo Stato rapporti negoziali. Cfr. in proposito, M. FERRANTE, *Enti ecclesiastici e organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS)*, in *Il diritto ecclesiastico*, 107 (1996), I, p. 577, il quale riteneva che l'art. 9, secondo comma, del disegno di legge Fantozzi, fosse di dubbia costituzionalità nella parte in cui, limitando il godimento dei benefici fiscali agli enti di confessioni che abbiano una regolamentazione

D'altronde, non sembra giustificata neanche la critica relativa all'imposizione implicita di un obbligo per le confessioni religiose di adottare un proprio statuto, infatti, non sembra che un gruppo religioso privo di un'organizzazione stabile sia capace di esprimere una figura di ministro di culto, poiché esso difetterebbe proprio delle regole fondamentali per sancire i modi dell'appartenenza confessionale e le eventuali posizioni differenziate o qualificate tra i fedeli.

Alla luce delle suddette esigenze prudenziali, appare giustificata la minore ampiezza dell'art. 200 c.p.p. sulla tutela del segreto dei ministri di culto, rispetto alle corrispondenti norme concordate in proposito e il limite di tale tutela precisato dall'inciso «salvi i casi in cui hanno l'obbligo di riferirne all'autorità giudiziaria», contenuto nel medesimo articolo⁶⁶¹.

Il legislatore unilaterale, infatti, pur prendendo in specifica considerazione il rapporto fiduciario esistente tra i ministri e i fedeli non ha certo potuto, in via generale, sancire un assoluto dovere di riservatezza per i primi, anche perché non in tutte le confessioni religiose le notizie apprese nell'esercizio del ministero sono garantite dal riserbo e lo stesso dovere di mantenere il silenzio può conoscere diverse gradazioni. Del resto, proprio l'esigenza di tener conto delle peculiarità di ogni singola confessione religiosa in materia, giustifica l'esistenza di norme pattizie relative al segreto ministeriale⁶⁶².

negoziale dei loro rapporti con lo Stato, ne escluderebbe gli altri enti religiosi. *Contra* cfr. A. GUARINO, *Organizzazioni non lucrative di utilità sociale ed enti religiosi nella riforma tributaria del terzo settore*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 14 (1997), I, p. 36, il quale rileva che l'assunto succitato «non sembra condivisibile, dal momento che il disegno di legge sulle Onlus non esclude dalle agevolazioni fiscali gli enti delle confessioni "senza intesa", i quali solamente non usufruiscono della qualificazione come "Onlus" in forma automatica, come, invece, il progetto di legge prevede per gli enti delle confessioni che abbiano stipulato accordi con lo Stato».

⁶⁶¹ L'art. 200 c.p.p. esclude la facoltà di astensione dalla testimonianza, nei casi in cui sussista un obbligo di riferire all'autorità giudiziaria, con una formulazione di carattere generale.

⁶⁶² Cfr. A. LICASTRO, *Tutela del segreto*, cit., p. 266, che, critico rispetto alla normativa vigente, afferma: «Sembra, però, doversi affermare che la disciplina vigente, più che trovare fondamento in una reale esigenza di specificazione della libertà religiosa *tra le diverse Confessioni*, secondo la finalità tipica delle fonti concordate dallo Stato con queste ultime, abbia lo scopo di integrare di volta in volta, sulla base di *considerazioni comuni a tutti i gruppi religiosi*, la normativa unilaterale di diritto comune ritenuta insufficiente a garantire il ministro di culto nello svolgimento del proprio ministero. Salvo casi eccezionali, verrebbe meno ogni ragion d'essere di norme concordate con le singole Confessioni in materia di segreto religioso, ove si prendesse coscienza del fatto che la possibilità di poter prestare piena adesione agli obblighi di riservatezza imposti dalla propria Confessione senza correre il rischio di esporsi all'inosservanza dei doveri sanciti dalla legge civile, dovrebbe essere assicurata a *tutti* i ministri di culto *genericamente intesi*, e si tenesse quindi conto, nel quadro di una normativa generale sulla libertà religiosa, di tale loro speciale posizione, non assimilabile completamente a quella dei professionisti intesi in senso proprio».

IV.8. Il sostentamento dei ministri di culto

Ogni gruppo religioso ha l'esigenza di provvedere ai bisogni di chi svolge un servizio in favore della comunità dei fedeli⁶⁶³. Nei sistemi rigidamente separatisti i problemi del sostentamento dei ministri di culto sono rimessi all'ordine interno di ciascuna confessione⁶⁶⁴. Negli Stati interventisti, invece, sono generalmente previste, e variamente realizzate, delle forme di finanziamento pubblico per le confessioni religiose⁶⁶⁵, i cui proventi vengono sovente utilizzati anche per il sostentamento dei ministri di culto.

L'intervento civile nei confronti di questi ultimi, in Italia, è stato per lungo tempo limitato alla Chiesa cattolica, unica beneficiaria, fino alla stipula delle intese con le confessioni acattoliche, di misure di sostegno economico da parte dello Stato⁶⁶⁶.

Il contributo al mantenimento dei ministri di culto, nato per sostenere la funzione di rilievo sociale da essi svolta, ha assunto, nei secoli, diverse modalità ed è stato giustificato con differenti motivazioni. Sulla fine dell'Ottocento, ad esempio, si diffuse l'opinione che l'intervento civile volto a sovvenzionare i ministri di culto, fosse un riflesso della legislazione eversiva dell'asse ecclesiastico, costituendo un «risarcimento parziale del mal tolto alla Chiesa»⁶⁶⁷.

In realtà, l'intervento dello Stato liberale in materia non fu sorretto da motivazioni univoche, poiché accanto all'esigenza di "contenere" gli effetti della soppressione degli enti ecclesiastici, vi fu anche quella di produrre una sorta di *captatio benevolentiae* nei

⁶⁶³ Cfr. N. FIORITA, *Remunerazione*, cit., p. 61.

⁶⁶⁴ Cfr. S. BERLINGÒ, *Sostentamento dei ministri di culto*, in *Enciclopedia giuridica*, XXX, Roma, 1993, pp. 1-3.

⁶⁶⁵ Nell'ordinamento italiano, sono previsti due canali di finanziamento pubblico per le confessioni religiose, quello dell'otto per mille e quello delle deducibilità fiscali delle oblazioni dei fedeli entro un certo importo, i cui proventi possono essere utilizzati, secondo le previsioni concordate con i gruppi confessionali, anche per sovvenire alle esigenze dei ministri di culto. Sul rapporto tra gli interventi in favore dello sviluppo del fenomeno religioso e i caratteri del moderno Stato sociale cfr.: R. BOTTA, *Spese di culto*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XIV, Torino, 1999, p. 459; C. CARDIA, *Stato e confessioni religiose, V) il regime finanziario*, in *Enciclopedia giuridica*, XXX, Roma, 1993, p. 2; F. FINOCCHIARO, *Lo Stato sociale e il fenomeno religioso*, in *Nuovi studi di diritto canonico ed ecclesiastico*, a cura di V. TOZZI, Salerno, 1990, p. 553 ss.; P. MONETA, *Stato sociale*, cit., p. 39; G. VEGAS, *Spesa pubblica e confessioni religiose*, Padova, 1990; L. ZANNOTTI, *Stato sociale, edilizia di culto e pluralismo religioso*, Milano, 1990, p. 89 ss.

⁶⁶⁶ Una prima forma di intervento del potere civile in materia di sostentamento dei ministri di culto cattolici si ebbe all'epoca del riconoscimento del cristianesimo come religione ufficiale dell'Impero romano (Editto di Teodosio 380 d.C.) e fu giustificato sulla base della considerazione che la dimensione religiosa era elemento essenziale della vita sociale: cfr. P. CONSORTI, *La remunerazione del clero. Dal sistema beneficiale agli Istituti per il sostentamento*, Torino, 2000, p. 10.

⁶⁶⁷ P. PALAZZINI, *La aequa remuneratio del clero*, in *Il sostentamento del clero nella legislazione canonica e concordataria italiana*, Città del Vaticano, 1993, p. 13.

confronti del clero, in un'epoca di difficili rapporti con la Chiesa, e di garantire forme di controllo e vigilanza statale sul patrimonio ecclesiastico⁶⁶⁸.

In concreto, il sistema si basò su un intervento diretto dello Stato che fu realizzato da un ente all'uopo istituito dalla legge 29 maggio 1855, n. 878, la Cassa Ecclesiastica, poi sostituito, con la legge 7 luglio 1866, n. 3036, dal Fondo per il culto⁶⁶⁹.

L'istituzione di tali enti rispondeva alla necessità del potere civile di non tradire i principi separatistici cui si ispirava l'ordinamento liberale, salvaguardati, almeno apparentemente, dal fatto che le spese per le esigenze religiose dei consociati non gravavano direttamente sul bilancio dello Stato, essendo erogate da enti che si alimentavano grazie al patrimonio degli enti soppressi⁶⁷⁰.

Il sistema civile di sostentamento del clero si innestò sul c.d. "sistema beneficiale", allora vigente nella normativa canonica⁶⁷¹, e si realizzò attraverso l'erogazione dei supplementi di congrua⁶⁷². Lo Stato, cioè, versava dei supplementi ai titolari di benefici

⁶⁶⁸ Cfr. P. CONSORTI, *La remunerazione*, cit., pp. 33-35; N. FIORITA, *Remunerazione*, cit., p. 65. D. SCHIAPPOLI, *Le congrue e i supplementi di congrua ai parroci*, Torino, 1899, p. 3: «In alcuni luoghi la potestà civile con questo mezzo tendeva ad avvincere a sé maggiormente quel clero, sapendo quanta forza potesse spiegare sull'animo delle popolazioni per renderle favorevoli a quel determinato potere costituito: per non avere un nemico interno e formidabile da combattere, si cercava renderlo favorevole, sussidiandolo e incoraggiandolo. Molte volte quei sussidi si concedevano, quasi in omaggio alla lunga tradizione ereditata dai regimi antichi, che, informati a criteri confessionistici, stipendiavano il clero curato, perché lo consideravano investito di una pubblica funzione, onde negli ecclesiastici si dovesse riscontrare il carattere di pubblici funzionari e nella Chiesa vedere un'istituzione di ordine pubblico, anzi politico, inserviente ai fini dello Stato; talvolta quegli assegni in favore del clero trovano la loro ragion di essere, perché dati in corrispettivo di antiche indemaniazioni ed infine, e questo deve notarsi maggiormente per quelli concessi in epoca moderna, lo Stato è mosso da uno scopo eminentemente sociale, quando si consideri quale influenza esercitano gli ecclesiastici sull'animo e sulla coscienza del popolo, onde ha interesse di rialzare la loro dignità, una volta, che permette che ad essi si affidi specialmente l'educazione dei fanciulli, delle donne, delle masse».

⁶⁶⁹ La legge 878/1855 sopprime sia gli ordini religiosi non addetti alla predicazione, all'educazione ed all'assistenza degli infermi, sia i benefici semplici, ossia non collegati ad un ufficio che comportasse la cura delle anime. Il d. lgs. 3036/1866 portò a compimento il processo eversivo attuando la soppressione degli enti ecclesiastici in modo uniforme e generale per tutto il Regno.

⁶⁷⁰ Cfr. P. CONSORTI, *La remunerazione*, cit., p. 38.

⁶⁷¹ *Ibidem*, p. 9, che spiega che l'istituzione del sistema beneficiale «risale all'alto Medioevo, quando si prese ad estendere anche agli uffici ecclesiastici l'istituto feudale della *regalia*, per mezzo del quale in *dominus* attribuiva ai propri sottoposti una porzione di territorio – detta appunto *beneficium* – che questi ultimi amministravano in nome e per conto del signore e traendone le risorse per assolvere alle necessità economiche di entrambi. Il *beneficio ecclesiastico* veniva dunque conferito perché, al pari degli altri feudatari, anche i titolari di uffici canonici potessero disporre dei mezzi necessari per provvedere alle loro esigenze materiali».

⁶⁷² Cfr. M. FERRABOSCHI, *Congrua*, in *Enciclopedia giuridica*, VIII, Roma, 1988, p. 1; P. PALAZZINI, *La aequa remuneratio*, cit., p. 12, che rileva come il «supplemento di congrua fu introdotto per la prima volta con l'art. 28, n.4 del R.D. 7 luglio 1866, n. 3036, a favore di parroci, che, compresi i prodotti casuali, calcolati sulla media di un triennio, avessero un reddito minore a L. 800. Così al sistema beneficiale si aggiungeva il supplemento di congrua».

il cui reddito era inferiore ad un minimo predefinito, per fare in modo che lo stesso raggiungesse una somma ritenuta “congrua”⁶⁷³.

In seguito alla prima guerra mondiale, a causa della crisi economica da essa provocata, lo Stato si trovò a dover intervenire sui supplementi di congrua, aumentandone l'importo, con la conseguenza che, per la prima volta dal 1855, la spesa di culto tornò a gravare sul bilancio generale dello Stato⁶⁷⁴. Inoltre, si allargò la sfera dei destinatari dell'assegno statale⁶⁷⁵, non più necessariamente impegnati nella cura delle anime, con ciò travolgendo il concetto ispiratore degli assegni di congrua⁶⁷⁶.

Tali modifiche intervenivano in un periodo di mutati rapporti tra Stato e Chiesa, nuovamente vicini, sia pure per fini strumentali⁶⁷⁷.

Con il Concordato del 1929, all'art. 30 comma 3, si dispose che «lo Stato italiano, finchè con nuovi accordi non sarà stabilito diversamente, continuerà a supplire alle deficienze dei benefici ecclesiastici con assegni da corrispondere in misura non inferiore al valore reale di quella stabilita dalle leggi attualmente in vigore»⁶⁷⁸.

Peraltro, durante la vigenza del Concordato lateranense, il sistema beneficiale manifestò i segni di un'inarrestabile crisi, fino ad essere sostanzialmente abolito con il codice di diritto canonico del 1983, ove, in risposta alle stimolazioni del Concilio Vaticano II⁶⁷⁹, si è prevista la costituzione di un istituto speciale diocesano⁶⁸⁰, con il compito di provvedere al sostentamento dei chierici che prestano servizio in favore della diocesi.

⁶⁷³ Cfr. N. FIORITA, *Remunerazione*, cit., p. 65.

⁶⁷⁴ Cfr. P. CONSORTI, *La remunerazione*, cit., p. 40.

⁶⁷⁵ Cfr. legge 2 febbraio 1922, n. 164.

⁶⁷⁶ Cfr. M. PETRONCELLI, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 202: «Sopravvenuta la prima guerra mondiale, e la conseguente svalutazione della moneta, si susseguirono le disposizioni che elevarono la misura del minimo della congrua, e di conseguenza la misura dell'assegno supplementare che doveva essere pagato dal Fondo per il culto, il quale, in contrasto col concetto ispiratore della legge che lo aveva creato ha dovuto attingere al bilancio dello Stato per l'integrazione del proprio bilancio».

⁶⁷⁷ Cfr. F. PETRONCELLI HÜBLER, *I beni culturali religiosi. Quali prospettive di tutela*, Napoli, 2001, p. 51.

⁶⁷⁸ Correlativamente, l'art. 25 della legge 27 maggio 1929, n. 848, stabiliva che «l'attuale trattamento economico del clero diviene definitivo anche per i miglioramenti che le disposizioni finora emanate consideravano come temporanei».

⁶⁷⁹ Il n. 20 del decreto *Presbyterorum Ordinis*, in particolare, sancì: «Il rilievo maggiore va dato all'ufficio che svolgono i sacri Ministri. Per questo il sistema noto sotto il nome di sistema beneficiale deve essere abbandonato, o almeno riformato a fondo, in modo che la parte beneficiale – ossia il diritto al reddito, di cui è dotato l'ufficio ecclesiastico, sia trattato come cosa secondaria, e venga messo in primo piano l'ufficio stesso. D'ora in avanti, inoltre, per l'ufficio ecclesiastico si deve intendere qualsiasi incarico conferito in modo stabile per un fine spirituale». Cfr. V. DE PAOLIS, *Il sistema beneficiale e il suo superamento. Dal Concilio Vaticano II ai nostri giorni*, in *Il sostentamento del clero*, cit., p. 29.

⁶⁸⁰ Cfr. can. 1274 §1 c.i.c.

La modifica della disciplina canonistica sul sostentamento del clero ha inciso inevitabilmente sulla revisione concordataria del 1984⁶⁸¹.

Nel nuovo sistema, l'intervento finanziario dello Stato non solo è esteso al clero che svolge un servizio in favore della diocesi⁶⁸², ma non si attua più in modo diretto, realizzandosi attraverso l'erogazione di un contributo globale alla Chiesa, che poi provvede anche al sostentamento del clero⁶⁸³. Inoltre, non è più lo Stato a fissare i minimi di congrua ma è la CEI a stabilire la misura del sostentamento dovuto ai sacerdoti⁶⁸⁴.

L'intervento di sostegno nei confronti del clero cattolico è stato progressivamente esteso ai ministri delle confessioni stipularie di intese con lo Stato, sebbene esistano significative differenze tra i sistemi delineati su base pattizia⁶⁸⁵.

⁶⁸¹ Cfr. F. FINOCCHIARO, *Profili ecclesiasticistici. Dal Concordato Lateranense agli Accordi del 15 novembre 1984*, in *Il sostentamento del clero*, cit., p. 184: «Il sistema sin qui delineato, com'è agevole vedere, nel lungo periodo in cui è stato vigente, ha determinato un intreccio tra l'organizzazione ecclesiastica e l'amministrazione statale, dalla quale gli aventi diritto ricevevano il supplemento. In conseguenza, quando il ca. 1274, § 1 c.j.c., ha previsto il superamento del sistema beneficiale, in attuazione delle deliberazioni del Concilio Vaticano II, la riforma ecclesiastica è stata *a fortiori* collegata con la revisione del Concordato lateranense, che prevedeva l'impegno, da parte dello Stato, al pagamento del supplemento di congrua nel caso di deficienza del reddito beneficiale».

⁶⁸² Cfr. P. CONSORTI, *La remunerazione*, cit., p. 44: «Più precisamente, per parte dello Stato la riforma del sistema trova origine nella volontà di non dismettere l'impegno di tutela e promozione della *funzione sociale* svolta dal clero, considerata però nel contesto dello Stato laico sociale e non in continuità con la linea storica seguita nella prima parte del secolo, non priva cioè di elementi di collateralismo confessionale. In altri termini, come lo Stato liberale sovvenzionava il *clero curato* per l'utilità del suo servizio religioso, lo Stato laico sostiene il *clero in servizio in favore della diocesi* in ragione della *socialità* connessa con tale impegno ministeriale, riconoscendo come "l'insostituibile funzione che [i chierici] assolvono nell'ambito delle comunità religiose, non può essere ignorata dall'autorità civile».

⁶⁸³ *Ibidem*, p. 43, dove si asserisce che l'Accordo di Villa Madama «si è limitato a dettare i principi generali della materia degli enti e dei beni ecclesiastici, affidando ad una Commissione paritetica italo vaticana l'incarico di formulare le norme di dettaglio, entro sei mesi dalla stipulazione dell'Accordo medesimo [...]. Sebbene l'Accordo di Villa Madama non contenesse un'esplicita menzione del sostentamento del clero, era naturale che la riforma dei rapporti finanziari dovesse riguardare anche questo campo».

⁶⁸⁴ In concreto, il sistema di sostentamento del clero, disegnato dalla legge 222/1985, funziona così: se con la remunerazione che ricevono dagli enti ecclesiastici, presso i quali esercitano il ministero, o con gli stipendi, eventualmente percepiti da altri soggetti, questi non raggiungono la soglia minima stabilita, interviene l'Istituto diocesano per il sostentamento del clero, che, in caso di insufficienza dei redditi propri, richiede all'Istituto centrale la somma residua necessaria. L'Istituto centrale provvede ad integrare le risorse degli Istituti diocesani o interdiocesani con le proprie entrate costituite dalle oblazioni dei fedeli e dalle somme destinate dalla CEI al sostentamento del clero sul complessivo importo derivante dalla quota dell'otto per mille dell'IRPEF, assegnata alla Chiesa cattolica. Per un commento, cfr. G. VEGAS, *Spesa pubblica*, cit., p. 172.

⁶⁸⁵ Per una ricostruzione del vivace dibattito che ha condizionato le singole confessioni religiose durante la trattativa con lo Stato, conducendole ad effettuare delle scelte sensibilmente diverse, cfr. G. LONG-V. DI PORTO, *Dall'eccezione alla regola: le confessioni non cattoliche e l'otto per mille dell'IRPEF*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 15 (1998), I, p. 41 ss. Cfr., sull'argomento, anche N. FIORITA, *Remunerazione*, cit., p. 58, il quale ritiene che i diversi meccanismi per il sostentamento dei ministri di culto rispecchiano il tipo di organizzazione proprio di ciascun gruppo confessionale: «Proprio questa diversità, riflettendosi inevitabilmente sulla natura stessa della figura dei vari ministri di culto, ci spinge a

Per gli avventisti, i pentecostali, i valdesi, i battisti, i luterani e i buddhisti, le intese prevedono uno specifico impegno della confessione religiosa di provvedere al sostentamento dei ministri di culto unicamente attraverso le offerte volontarie dei fedeli (art.29, legge 516/1988; art. 21, legge 517/1988; art. 3, legge 409/1993; art. 16, legge 116/1995; art. 18, intesa buddhista), che, peraltro, usufruiscono, fino all'importo complessivo di due milioni di vecchie lire, della deducibilità ai fini fiscali⁶⁸⁶.

La possibile destinazione del ricavato delle oblazioni dei fedeli anche al sostentamento dei ministri è affermata, in modo implicito, per gli ebrei e i Testimoni di Geova, le cui intese parlano di generici "fini di culto"(art. 30, legge 101/1989; art. 16, intesa Testimoni di Geova).

L'utilizzazione dei finanziamenti, pervenuti alla confessione religiosa attraverso il meccanismo dell'otto per mille, per provvedere al sostentamento dei ministri di culto è prevista, invece, oltre che dalla Chiesa cattolica, anche dai luterani e dai buddhisti (art. 27, legge 520/1995; art. 19, intesa buddhista).

Per quanto i sistemi di intervento siano diversi, ciò che emerge dalla disciplina complessiva sul sostentamento dei ministri di culto è che lo Stato interviene, fondamentalmente, per sostenere le attività delle confessioni religiose. Infatti, il canale di accesso al sistema è costituito dalla concreta attuazione del principio di bilateralità e le modalità in cui si articolano i finanziamenti o i fini cui vengono destinati i fondi erogati dallo Stato sono rimessi alla normativa pattizia. Sicché si comprende che sono le confessioni religiose a stabilire in che modo utilizzare le risorse ottenibili e, nello specifico, se utilizzarle per il sostentamento dei propri ministri. Sulle diverse scelte in concreto adottate giocano, infatti, un influsso determinante i principi e il tipo di organizzazione, propri di ciascun gruppo confessionale.

Nella Chiesa cattolica, il sostentamento del clero costituisce, stando alle disposizioni codicistiche, uno dei fini principali da raggiungere⁶⁸⁷.

ritenere che non in tutti gli ordinamenti confessionali debba obbligatoriamente porsi, negli stessi modi e negli stessi tempi, la necessità di assicurarne il mantenimento. In sintesi, non in tutte le confessioni religiose l'esigenza di un aiuto esterno è destinata ad assumere un identico valore».

⁶⁸⁶ Cfr. R. BOTTA, *Tutela del sentimento*, cit., p. 203.

⁶⁸⁷ Cfr. can. 1254 §2 c.i.c.: «Fines vero proprii praecipue sunt: cultus divinus ordinandus, honesta cleri aliorumque ministrorum sustentatio procuranda, opera sacri apostolatus et caritatis, praesertim erga egenos, exercenda».

L'intervento dello Stato appare, dunque, diretto, primariamente, a favorire gli interessi propri di una confessione religiosa e non a soddisfare i bisogni e le esigenze dei ministri di culto, considerati *uti singuli*.

I tentativi dottrinali, uniti ad un preciso orientamento giurisprudenziale, tesi a rileggere la normativa di settore valorizzando la dimensione umana dei ministri di culto, appaiono dissonanti rispetto al sistema normativo, nel complesso, vigente. In particolare, in uno studio recente, partendo dalla asserita natura assistenziale del diritto alla remunerazione⁶⁸⁸, si è sostenuto che l'impegno finanziario dello Stato è diretto a rimuovere lo stato di bisogno in cui il ministro viene a trovarsi per il suo essere dedito ad un'attività ritenuta meritevole⁶⁸⁹.

Tale costruzione trova un precedente illustre nella sentenza della Corte di Cassazione del 27 maggio 1996, n. 4871, in cui si era ricondotto il diritto alla remunerazione al fondamentale principio dell'art. 2 Cost., assegnandogli «la struttura e la funzione di una prestazione assistenziale». La Corte Suprema precisava, nella succitata pronuncia, che il diritto alla remunerazione del clero non si fonda sull'art. 36, ma sull'art. 38, primo comma, della Costituzione, in quanto garantisce il sostentamento dei cittadini «che non prestano “lavoro retribuito” in senso stretto» ma che «svolgono un'attività rivolta “alla promozione dell'uomo e all'interesse del Paese”».

Seguendo l'argomentazione della Corte, i ministri di culto, o, nel caso di specie, i sacerdoti, in quanto dediti alle loro attività ministeriali, dovrebbero essere assimilati a soggetti inabili al lavoro o, comunque, incapaci di provvedere al loro mantenimento. Il loro stato di bisogno legittimerebbe l'intervento dello Stato.

Peraltro, sembra ostare a tale ricostruzione proprio il fatto che il ministro, nella normativa vigente, viene sostenuto in quanto dedito ad attività ministeriali: lo svolgimento, da parte del ministro, di attività strumentali alla realizzazione dei fini

⁶⁸⁸ È fortemente controversa la natura del diritto alla remunerazione. Si oscilla prevalentemente tra posizioni che tendono a ricostruire tale diritto come una retribuzione, intesa anche in accezione “lata”, e posizioni che, invece, gli riconoscono una natura alimentare o assistenziale. Per la prima ipotesi cfr. G. VEGAS, *Spesa pubblica*, cit., p. 174; R. BOTTA, *Giurisdizione concorrente del pretore del lavoro in tema di “giusta paga” del sacerdote*, in *Corriere Giuridico*, 7 (1990), p. 1265. Per la seconda ipotesi cfr. N. FIORITA, *Remunerazione*, cit., p. 153. Per una critica alle diverse ricostruzioni, cfr. P. CONSORTI, *La remunerazione*, p. 182: «In conclusione, nonostante gli sforzi profusi per valutare ipotesi di analogia, anche in questo settore si deve constatare l'“assoluta specificità” delle situazioni giuridiche che nascono nell'ambito delle Confessioni religiose, “e che non possono esser inquadrare nelle altre comuni categorie”. Il diritto alla remunerazione del clero riveste infatti una natura giuridica “*sui generis*, praticamente irripetibile”, che dipende da un lato dall'*intreccio* tra normativa canonica e normativa civile cui si è più volte fatto cenno, e dall'altro lato dalla conservazione di una “forma, tipica per il nostro Paese, di intervento finanziario pubblico a favore del clero”».

⁶⁸⁹ Cfr. N. FIORITA, *Remunerazione*, cit., p. 72.

confessionali, sembra dimostrare che questi resta, nonostante la sua condizione confessionale, pienamente capace di esercitare attività qualificabili come lavorative, nell'accezione lata di lavoro consentita dall'art. 4 Cost.

Ciò, da un lato, sembra inficiare la ricostruzione del diritto alla remunerazione come obbligo di natura assistenziale, visto che tale obbligo scatta non quando il soggetto ministro di culto si venga a trovare in una situazione di bisogno⁶⁹⁰, bensì quando svolga attività socialmente utili, e, dall'altro, dimostra che lo Stato non interviene finanziariamente per garantire la realizzazione della scelta di libertà religiosa individuale del ministro⁶⁹¹, quanto per consentire la realizzazione della libertà collettiva, nei limiti delle richieste all'uopo avanzate dai gruppi confessionali.

D'altronde, se anche si volesse ritenere che il ministro di culto viene sostenuto in quanto, per il suo essere dedito ad attività ritenute meritevoli, si viene a trovare in uno stato di bisogno, si dovrebbe necessariamente estendere l'intervento finanziario dello Stato, fino a ricomprendervi una serie indefinita di potenziali beneficiari.

Infatti, se il presupposto dell'intervento statale fosse dato solo dall'attenzione ai bisogni individuali e dall'importanza delle attività svolte, allora esso non dovrebbe necessitare del filtro della confessione religiosa. Lo Stato, quindi, dovrebbe estendere il sistema di sostentamento previsto per il clero cattolico a quanti, sia pure privi di una qualifica confessionale, scelgono di realizzarsi come persone dedicandosi ad attività connesse alla promozione dell'uomo⁶⁹²: in caso contrario, si realizzerebbe una lesione della libertà religiosa e del principio di uguaglianza, poiché si creerebbe una discriminazione dovuta non ad un'appartenenza, ma a una non-appartenenza confessionale⁶⁹³.

⁶⁹⁰ Cfr. P. FLORIS, *Autonomia confessionale*, cit., p. 131

⁶⁹¹ *Contra* cfr. N. FIORITA, *Remunerazione*, cit., p. 160, che sostiene che la finalità che muove e giustifica l'intervento pubblico in materia è la promozione della libertà religiosa del singolo ministro di culto.

⁶⁹² E in effetti tale ipotesi è adombrata *ibidem*, pp. 161-162, ove si sostiene che «una volta svincolato il riconoscimento di questo diritto dalla normativa speciale, tale estensione si potrebbe spingere fino a garantire il sostentamento anche a tutti quei soggetti che esercitano un servizio, in qualche modo parificabile a quello svolto dai ministri di culto, all'interno di organizzazioni ateistiche (o, meglio, non confessionali). Anche in questo caso, infatti, non vi è ragione per escludere che una permanente incapacità del soggetto di procurarsi il reddito minimo possa derivare dallo svolgimento di un'attività, laica e non religiosa, ugualmente meritevole e ugualmente idonea a favorire la realizzazione della personalità individuale». Il sistema, in tal modo, si avvicinerebbe alla disciplina vigente in Belgio, dove stipendi e pensioni ai ministri di culto sono a carico dello Stato, che assicura tali prestazioni ai culti riconosciuti e anche alle associazioni filosofiche non confessionali: cfr. G. CIMBALO, *Appartenenza religiosa e credenze "filosofiche" nella revisione costituzionale del sistema di finanziamento dei culti in Belgio*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 12 (1995), I, pp. 131-153.

⁶⁹³ Cfr. N. COLAIANNI, *Ministri del sacro nello Stato laico*, in *Il diritto ecclesiastico*, 115 (2004), I, p. 14, il quale rileva che la laicità dello Stato comporta che gli interventi di sostegno stabiliti per la inabilità

Quanto meno, seguendo l'interpretazione di cui sopra, l'intervento di sostegno civile dovrebbe essere esteso a tutti i ministri di culto a prescindere dal fatto che appartengano o meno ad una confessione che abbia stipulato intesa e a prescindere dal fatto che vi sia una norma pattizia che sancisca un diritto alla remunerazione. Ma tale soluzione viene respinta anche da chi sostiene la natura assistenziale della remunerazione: «Ciò nondimeno, non mi sembra possibile affermare che un pastore luterano, e a maggior ragione qualsiasi altro ministro di culto, possa agire in giudizio per la tutela del proprio diritto a ricevere una remunerazione (o altra prestazione di tipo assistenziale) da parte dello Stato o da parte della propria confessione sulla sola base dell'esercizio di un'attività in favore di quest'ultima e delle proprie necessità economiche»⁶⁹⁴ poiché mancherebbe, in questo caso, una norma apposita che riconosca espressamente tale diritto⁶⁹⁵.

Il sistema normativo attualmente vigente sembra, nonostante i tentativi portati avanti in tal senso, impedire una lettura unitaria del sostentamento dei ministri di culto. Infatti, la materia appare intricata con la difesa delle specificità identitarie di ogni gruppo confessionale ed è pertanto fatta oggetto di disciplina bilaterale.

Se, in sede di contrattazione una confessione rinuncia ad interventi di sostegno in favore del sostentamento dei propri ministri, tale scelta non è sindacabile e la rinuncia è legittima proprio perché l'intervento civile in materia non è diretto al ministro considerato come individuo, bensì al suo essere un funzionario confessionale.

sociale in cui viene a trovarsi chi si dedica a tempo pieno ad attività di progresso materiale e spirituale della società vengano estesi potenzialmente a tutti. Il principio di laicità, infatti, «non può sopportare che questi interventi non vengano allora garantiti a 360 gradi nei confronti di qualsiasi cittadino, quale che sia l'organizzazione umanitaria o altruistica cui egli appartenga e con cui svolga gratuitamente la sua attività finalizzata ad obiettivi di progresso della collettività: verificandosi lo stato di bisogno, egli ha diritto ad essere considerato parte di questa categoria sottoprotetta». Ma sui rischi di una tale impostazione Colaiani avverte: «La logica rigorosamente egualitaria – laica – dello stato sociale comporta che l'assistenza dei ministri di culto venga inserita in questo contenitore più ampio, ancorché la coerenza giuridica non possa non farsi carico del rigonfiamento insostenibile della spesa pubblica che consegue ad una nozione lata di inabilità, come quella comprensiva dei casi in cui essa deriva indirettamente (e, nel caso dei religiosi, anche direttamente) dal porsi volontariamente al servizio del sacro o del progresso spirituale della società» (*ibidem*, p. 14).

⁶⁹⁴ N. FIORITA, *Remunerazione*, cit., p. 158.

⁶⁹⁵ *Ibidem*, p. 159. In senso critico, cfr. A. LICASTRO, *I ministri di culto*, cit., p. 471: «Valutata nel merito, la tesi "assistenziale" non riesce a spiegare in modo convincente perché la situazione di bisogno del sacerdote o di altro ministro di culto debba essere tutelata dall'ordinamento in modo diverso e più intenso rispetto a situazioni personali di bisogno oggettivamente del tutto analoghe, ma in atto collocate fuori dall'area di protezione sociale (o tutelate in forma diversa o più attenuata). Si ha l'impressione che tutto origini dalla ricorrente convinzione secondo cui si debba a tutti i costi sostenere l'idea, non di una ragionevole *non completa assimilabilità* della posizione del ministro di culto a quella del tipico lavoratore, ma di una *totale (e assoluta) irriducibilità* del primo al secondo modello normativo, e ciò anche quando è lo stesso legislatore [...] a suggerire un preciso criterio di orientamento all'interprete».

Il sistema delineato bilateralmente consente di salvaguardare l'autonomia organizzativa interna delle confessioni religiose che, peraltro, non può spingersi fino ad escludere qualsiasi diritto di remunerazione per coloro che svolgono in loro favore un'attività ministeriale.

Infatti, anche a prescindere dalla discussa possibilità di configurare il rapporto che lega il ministro alla propria confessione secondo lo schema del rapporto di lavoro subordinato⁶⁹⁶, resterebbe fermo, alla stregua di un indirizzo fatto proprio dalla Cassazione, un diritto alla remunerazione che sebbene «non inquadrabile nell'area applicativa dell'art. 36 Cost., è pur sempre riconducibile al fondamentale principio dell'art. 2 Cost., toccando la tutela della persona in relazione all'esigenza di sostentamento»⁶⁹⁷.

Ed è proprio in relazione a tale esigenza che riaffiora vigorosa la dimensione umana del ministro di culto, il cui diritto fondamentale al sostentamento, ricondotto all'art. 2 Cost. o all'art. 36 Cost.⁶⁹⁸, giustifica un interessamento dei pubblici poteri e un limite all'autonomia confessionale: «Qualunque sia la norma costituzionale che assicura protezione al diritto del sacerdote al sostentamento non è dubbio che esso è un diritto fondamentale, rispetto al quale non sarebbe concepibile una rinuncia o una abdicazione dello Stato nell'esercizio della propria giurisdizione»⁶⁹⁹.

⁶⁹⁶ In riferimento al clero cattolico tale soluzione sembra essere scongiurata dallo stesso diritto alla remunerazione, collegato funzionalmente alle necessità del sostentamento e non costituente, quindi, un mero corrispettivo dell'attività resa. Peraltro, anche in relazione ad altre confessioni religiose, la riconducibilità del sistema di sostentamento all'esistenza di un rapporto di lavoro subordinato viene, sovente, sconfessata dal concreto svolgimento del rapporto. Cfr., in proposito, Pretura Circondariale di Roma, 12 agosto 1996, in *Il diritto ecclesiastico*, 108 (1997), II, p. 159 ss., sulla pretesa configurabilità di un rapporto di lavoro tra la Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova e taluni suoi ministri. Nella motivazione della decisione si fa presente che «Le attività prestate da un ministro di culto della Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova nell'ambito e per la realizzazione dei fini della confessione religiosa non sono riconducibili allo schema del rapporto di lavoro subordinato, per cui tali prestazioni devono ritenersi gratuite in quanto rese *religionis causa*» (p. 159). L'argomento della difesa, poi sposato dalla sentenza, evidenziava: «è da escludere che, nel periodo in cui hanno svolto la loro opera di ministri di culto, tra i ricorrenti e la Congregazione si è instaurata quella dualità di posizioni e quel *conflitto di interessi* che contraddistinguono i rapporti contrattuali e, in particolar modo, il rapporto di lavoro subordinato dove la contrapposizione – del tutto peculiare – tra capitale e lavoro ha dato luogo all'esigenza di dettare un ampio complesso di norme a tutela del prestatore di lavoro» (p. 172).

⁶⁹⁷ Cass. Civ., Sez. Un., 28 agosto 1990, n. 8870, in *Il foro italiano*, 1991, I, c. 1847ss.

⁶⁹⁸ Cfr. R. BOTTA, *Giurisdizione*, cit., p. 1265, il quale ritiene che l'art. 36 Cost. codificherebbe «un diritto “fondamentale” dell'uomo a conseguire dalla prestazione della propria attività, quale che sia, a vantaggio della collettività, un “ritorno in termini di mezzi di vita” idoneo ad assicurargli un “congruo e dignitoso sostentamento”».

⁶⁹⁹ A. LICASTRO, *Contributo allo studio della giustizia interna alle confessioni religiose*, Milano, 1995, p. 100.

IV.9. La tutela previdenziale per i ministri di culto e per i religiosi

Il sistema di previdenza sociale, almeno per come era concepito alle origini, aveva come scopo essenziale la tutela dei lavoratori e si caratterizzava per la sua funzione assicurativa.

Esso era fondato sul versamento, da parte del lavoratore, di una somma di denaro, il cui accantonamento serviva a formare una rendita da utilizzare nel caso di infortuni, di vecchiaia o invalidità⁷⁰⁰.

Inizialmente, lo Stato non interveniva sul sistema ma vigilava sul suo corretto funzionamento. Col tempo, e in particolar modo dopo l'avvento della Costituzione, i compiti dei poteri pubblici in materia, si sono progressivamente ampliati e, correlativamente, il concetto di previdenza ha subito un'evoluzione volta ad immettere in essa elementi assistenziali. In tal modo, si è determinata una situazione nuova, che ha visto costretto «l'apparato pubblico non solo e non tanto ad aumentare la quota di risorse pubbliche destinate a coprire le esigenze dei lavoratori indotte dal verificarsi di eventi predeterminati, quanto, soprattutto, a predisporre una serie di interventi volti a ridurre la povertà e ad eliminare ogni situazione di bisogno, comunque generatasi, in cui possano venire a trovarsi i cittadini»⁷⁰¹.

La lenta sovrapposizione tra previdenza ed assistenza, richiamati insieme anche dall'art. 38 Cost., ha determinato delle notevoli ambiguità sul piano legislativo e perplessità negli orientamenti dottrinali, divisi tra una concezione unitaria⁷⁰² e una concezione bipartita⁷⁰³ di sicurezza sociale.

Nonostante le incertezze sul concetto stesso di previdenza sociale, l'evoluzione della legislazione ha consentito di delineare un punto fermo: il rapporto di lavoro, sottostante al sistema previdenziale, deve essere inteso in senso ampio, alla stregua del disposto dell'art. 4 Cost. Ed è stata proprio una concezione ampia del lavoro che ha consentito l'adozione della disciplina previdenziale in favore dei ministri di culto⁷⁰⁴.

⁷⁰⁰ Cfr. N. FIORITA, *Remunerazione*, cit., p. 180; C. CASTRONOVO, *Legittimazione, discorso giuridico, diritto privato*, in *Jus*, 46 (1985), p. 440.

⁷⁰¹ N. FIORITA, *Remunerazione*, cit., p. 181.

⁷⁰² Cfr. V.M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, Padova, 1987, p. 26, il quale sostiene che il sistema di sicurezza sociale dovrebbe essere fondato essenzialmente sulla liberazione dal bisogno e sull'eliminazione di ogni forma di distinzione tra lavoratori e cittadini.

⁷⁰³ Cfr. M. CINELLI, *Previdenza sociale*, in *Enciclopedia giuridica*, XXIV, Roma, 1991, p. 4.

⁷⁰⁴ Cfr. A. LICASTRO, *I ministri di culto*, cit., p. 470: «Ecco, quindi, il tratto peculiare della posizione del ministro di culto: questi *non* è giuridicamente qualificabile *in senso proprio* come “lavoratore”, e malgrado ciò, per espressa previsione di legge, è destinatario di alcuni diritti (di natura previdenziale) che, proprio per la natura dell'attività ministeriale svolta, altrimenti non gli spetterebbero».

La rilevanza sociale del servizio religioso svolto dagli operatori confessionali ha portato all'istituzione, nel 1961, di due Fondi presso l'INPS, rispettivamente per la previdenza del clero secolare e per quella dei ministri delle confessioni acattoliche⁷⁰⁵. I due Fondi sono stati poi unificati con la legge 903 del 1973⁷⁰⁶, la quale, pur avendo avuto il merito di creare un regime unitario per tutti i ministri di culto, ha operato due importanti esclusioni, lasciando fuori dal sistema di tutela sia i religiosi, chierici o laici che fossero, sia i ministri che non avessero la cittadinanza italiana⁷⁰⁷. Per questi ultimi è stata, di recente, varata una misura legislativa, volta ad estendere l'obbligo di iscrizione al Fondo «ai sacerdoti e ai ministri di culto non aventi cittadinanza italiana e presenti in Italia al servizio di diocesi italiane e delle chiese o enti acattolici riconosciuti, nonché ai

⁷⁰⁵ L'istituzione dei Fondi di previdenza del 1961 era stata preceduta da un provvedimento, il r.d. 1482/1924, con il quale si era stabilito di assoggettare all'assicurazione obbligatoria per i lavoratori dipendenti «i sacerdoti solo nel caso che godano di una retribuzione da parte di enti, associazioni e privati per ufficio cui non sia annesso un beneficio ecclesiastico». Per un'organica ricostruzione della disciplina: cfr. F. PETRONCELLI HÜBLER, *La previdenza per i ministri di culto e per i religiosi*, in *Rapporti di lavoro e fattore religioso*, Napoli, 1988, pp. 9-24, ove, tra l'altro, si pone in evidenza come, in seguito al 1961, l'INPS adottasse ampi criteri per estendere al clero l'obbligo assicurativo per lavoro dipendente, facendosi, in particolare, riferimento «a) ai sacerdoti, comunque denominati, che, per designazione dell'Ordinario, sono addetti alle parrocchie, ricevendo dal parroco compensi in denaro o in natura; b) ai sacerdoti addetti ai vari uffici di curia; c) ai sacerdoti addetti all'insegnamento religioso o non religioso presso i seminari; d) ai sacerdoti che svolgono attività anche spirituale presso enti ecclesiastici; e) ai sacerdoti che esercitano stabilmente la missione spirituale alle dipendenze di enti laici o privati (cappellani, ecc.)» (p. 13). Cfr. anche F. HÜBLER, *Osservazioni in materia di assicurazioni sociali del clero; gli inconvenienti della "giungla" legislativa*, in *Il diritto ecclesiastico*, 89 (1978), II, p. 583.

⁷⁰⁶ Attualmente, le prestazioni erogate dal Fondo sono: 1) pensione di vecchiaia. La legge del 1973 prevedeva il raggiungimento del 65° anno di età, con almeno 10 anni di contribuzione. La legge 488/1999 ha variato questi requisiti. L'età è stata elevata gradualmente a 68 anni (dal 01.01.2000 sono stati necessari 66 anni; dal 01.07.2001 67 anni; e dal 01.12.2003 68 anni). Il minimo contributivo è stato portato da 10 a 20 anni (a partire con 11 anni per il 2001, per arrivare a 20 anni nel 2015); 2) pensione di invalidità, a qualunque età, con almeno 5 anni di contribuzione, per coloro che si trovino nell'impossibilità materiale e permanente di esercitare il proprio ministero a causa di malattia o per difetto fisico o mentale; 3) pensione ai superstiti, in caso di decesso del pensionato o dell'iscritto con almeno 5 anni di contribuzione, secondo le norme dell'assicurazione generale obbligatoria. Per quanto concerne le malattie, i ministri di culto, al pari di tutti gli altri cittadini, godono delle prestazioni del Servizio sanitario nazionale (legge 23 dicembre 1978, n. 833 e succ. modif.).

⁷⁰⁷ Cfr. F. PETRONCELLI HÜBLER, *La previdenza*, cit., p. 23. La legge 22 dicembre 1973, n. 903, identifica, all'art. 5, i soggetti all'obbligo di iscrizione al Fondo in «tutti i sacerdoti secolari, nonché tutti i ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica aventi cittadinanza italiana, residenti in Italia, dal momento della loro ordinazione sacerdotale o dall'inizio del ministero di culto in Italia fino alla data di decorrenza della pensione di vecchiaia ovvero della pensione di invalidità». La previsione di un momento temporale diverso per l'obbligo di iscrizione, l'"ordinazione sacerdotale" per il clero cattolico e l'"inizio del ministero" per i ministri acattolici, appare temperato dalla disposizione del terzo comma dell'art. 5 della summenzionata legge del 1973, ove si prevede, anche per i sacerdoti, un'attestazione dell'ordinario competente quale atto di accertamento delle condizioni di cui al primo comma «riguardanti l'attività di culto». Cfr. A. LICASTRO, *Ministri di culto*, cit., p. 986: «In altri termini la legge, richiedendo, ai fini previdenziali, una certificazione dell'"attività di culto" anche per i sacerdoti, non sembrerebbe rimettersi al dato meramente formale e statico dell'ordinazione sacerdotale quale presupposto del sorgere dell'obbligo contributivo». In tal senso, anche Cass. civ. sez. lav., 28 dicembre 1991, n. 13983, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 10 (1993), III, p. 913 ss.

sacerdoti o ai ministri di culto aventi cittadinanza italiana, operanti all'estero, al servizio di diocesi italiane e delle chiese o enti acattolici riconosciuti»⁷⁰⁸.

Il sistema previdenziale descritto dalla legge del 1973 prescinde, così, dall'esistenza di un rapporto di lavoro subordinato, essendo diretto a tutelare i soggetti esercenti il servizio ministeriale, in considerazione del suo rilievo sociale⁷⁰⁹. I sacerdoti cattolici e i ministri di culto delle altre confessioni religiose, in caso di svolgimento di attività lavorative fuori dei rispettivi ordinamenti, sono soggetti anche all'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità e la vecchiaia. Tale pensione è cumulabile con quella a carico del Fondo dei previdenza dei ministri di culto, ma questa è ridotta di un terzo⁷¹⁰.

Il versamento dei contributi previdenziali al Fondo per i ministri di culto avviene attraverso importi fissi e uguali per tutti⁷¹¹, e viene effettuato, in riferimento al clero cattolico, dall'Istituto centrale per il sostentamento del clero⁷¹². Ad esso, la legge 222 del 1985, art. 27, comma 1, affida anche la competenza circa le funzioni previdenziali integrative autonome per il clero, la cui regolamentazione segna una discrasia rispetto al sistema generale vigente. Infatti, normalmente, la pensione integrativa è privata ed è lasciata alla libera iniziativa dei soggetti interessati⁷¹³, mentre, nel caso dei sacerdoti, i contributi per la previdenza integrativa vengono attinti dalle somme, in gran parte accumulate attraverso l'intervento dello Stato con l'otto per mille, che la CEI destina al sostentamento del clero.

⁷⁰⁸ Art. 42, comma 6, legge 23 dicembre 1999, n. 488.

⁷⁰⁹ Cfr. R. BOTTA, *Previdenza sociale del clero*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, IV, Torino, 1991, p. 501: «Il sistema previdenziale che ne deriva [...] prescinde dall'esistenza di un rapporto di lavoro subordinato alle dipendenze di terzi, per assicurare a sacerdoti e ministri di culto una tutela previdenziale "evidentemente in ragione della configurazione del ministero sacerdotale come attività rispondente ad esigenze proprie della collettività, riconosciute del resto dagli artt. 7 e 8 Cost., e d'altra parte come assolvimento del "dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società" (art. 4, 2° co., Cost.)"». Giustifica il sistema, soprattutto in considerazione dell'esigenza di liberare i cittadini dal bisogno, N. FIORITA, *Remunerazione*, cit., p. 187.

⁷¹⁰ Cfr. F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 404.

⁷¹¹ Cfr. R. BOTTA, *Tutela del sentimento*, cit., p. 204: «Il Fondo è alimentato da un contributo annuo degli iscritti e da un contributo straordinario dello Stato: il contributo individuale è un contributo "capitario in misura fissa" periodicamente aggiornata con decreto del Ministero del lavoro e delle Politiche sociali in base all'aumento percentuale subito dall'importo delle pensioni erogate, per effetto della perequazione automatica (anche il contributo dello Stato è periodicamente aggiornato), e non è rapportato ad una percentuale della retribuzione percepita, come accade nel sistema delle assicurazioni comuni».

⁷¹² Art. 25, comma 2, legge 222 del 1985: «L'Istituto centrale... versa anche, per i sacerdoti che vi siano tenuti, i contributi previdenziali ed assistenziali previsti dalle leggi vigenti».

⁷¹³ Cfr. N. FIORITA, *Remunerazione*, cit., p. 189.

All'epoca in cui è stata emanata, la legge 903 del 1973, nonostante alcune considerevoli "zone d'ombra"⁷¹⁴, si è prestata a risolvere molti problemi pratici⁷¹⁵. In particolare, essa è intervenuta sull'età pensionabile, avvicinandola a quella prevista nelle altre forme di previdenza, ha risposto alle esigenze di adeguamento dell'importo della pensione di vecchiaia al costo della vita; ha introdotto, anche per i ministri di culto, la pensione di reversibilità in favore dei superstiti; ha disposto la compatibilità tra l'iscrizione al Fondo e la soggezione alle altre assicurazioni generali⁷¹⁶; ha chiarito la sorte, sotto il profilo previdenziale, dei soggetti che fossero stati ridotti, per scelta o per intervento dell'autorità ecclesiastica, allo stato laicale⁷¹⁷.

In relazione ai sistemi di accesso al Fondo, la legge ha previsto per i ministri acattolici la necessità di una stipula di mini-intese⁷¹⁸ con le confessioni religiose di appartenenza.

Anche sul piano della previdenza, quindi, come in altri settori, la legge ha subordinato ad una previa concertazione con il gruppo confessionale di riferimento, il godimento di peculiari misure di vantaggio, che, in questo caso, impegnano lo Stato anche sotto il profilo finanziario.

Sul piano operativo, occorre rilevare che le 19 mini-intese concluse fino ad oggi, coinvolgono anche confessioni non riconosciute⁷¹⁹ o prive di un'intesa per una globale regolamentazione dei rapporti, così da depotenziare le accuse di un sistema discriminante per le confessioni di minoranza⁷²⁰.

L'attivazione delle dinamiche della bilateralità e la stipula di intese *ex art. 8, comma 3, Cost.*, non ha inciso, almeno in una prima fase, sull'unilateralità della regolamentazione della materia previdenziale, per quanto le disposizioni pattizie

⁷¹⁴ Cfr. F. PETRONCELLI HÜBLER, *La previdenza*, cit., p. 13.

⁷¹⁵ Cfr. C. MORICONI, *Clero cattolico e ministri delle confessioni acattoliche (Previdenza sociale)*, in *Novissimo Digesto Italiano, Appendice I*, Torino, 1980, p. 1277.

⁷¹⁶ I problemi di interferenza tra le due forme di previdenza vengono segnalati da F. PETRONCELLI HÜBLER, *La previdenza*, cit., pp. 14-15.

⁷¹⁷ Cfr. N. FIORITA, *Remunerazione*, cit., pp. 195-196.

⁷¹⁸ *Ibidem*, p. 202: «Nessun dubbio che si tratti di intese amministrative, destinate a produrre esclusivamente i limitati effetti loro assegnati dalla norma che le prevede, ovvero consentire una piana applicazione delle disposizioni generali, la cui principale caratteristica è quella di seguire, e non precedere, la legge dello Stato». Cfr. anche S. BERLINGÒ, *Fonti del diritto ecclesiastico*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, IV, Torino, 1991, p. 459.

⁷¹⁹ Ad esempio le "Chiese Elim in Italia".

⁷²⁰ Cfr. A.G. CHIZZONITI, *Le certificazioni confessionali*, cit., pp. 244-245.

abbiano contribuito a determinare un allargamento della platea degli operatori confessionali da sottoporre a tutela⁷²¹.

L'unica eccezione a tale regola generale è costituita dall'intesa con l'Unione delle Comunità ebraiche, con cui si è provveduto a completare quanto disposto dall'art. 5 della legge 903 del 1973, che già esentava i rabbini, i vice-rabbini ed ogni altro funzionario del culto israelitico, dall'obbligo di iscrizione al Fondo, introducendo per questi soggetti la semplice possibilità di iscrizione⁷²². Il trattamento peculiare assicurato dalla legge del 1973 ai ministri del culto ebraico ha consentito di tenere ferme, sostanzialmente, le disposizioni della c.d. legge Falco, regio decreto 30 ottobre 1930 n. 1731. L'art. 62 del succitato provvedimento legislativo prevedeva, infatti, che le comunità o l'Unione avevano il compito di assicurare ai ministri di culto, che non fossero più in grado di soddisfare i propri bisogni essenziali, un adeguato trattamento di quiescenza, il quale, in ogni caso, non poteva essere inferiore a quello spettante, a norma di legge, agli impiegati degli enti locali⁷²³.

Il modello ebraico di previdenza per i ministri di culto, descritto in via bilaterale, ha influenzato le ultime intese, concluse con la Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova e con l'Unione Buddhista italiana, che, inserendo la materia previdenziale nelle disposizioni pattizie, hanno sancito per i rispettivi ministri di culto, nel primo caso, la "possibilità" (art. 7), nel secondo, la "facoltà" (art. 2) di iscrizione al Fondo. Tali previsioni hanno suscitato, giustamente, perplessità poiché «sembrano intaccare alle radici il principio generale dell'obbligatorietà dell'iscrizione, specie laddove si consideri l'assenza di qualsivoglia motivazione o esigenza specifica che possa supportare questa differenziazione»⁷²⁴.

Va, comunque, rilevato che anche il disegno di legge sulla libertà religiosa, all'esame delle Camere, prevede, con una disposizione, l'art. 27⁷²⁵, la quale, peraltro, è ancora dibattuta, che l'iscrizione al Fondo è facoltativa.

⁷²¹ Cfr., ad esempio, l'intesa con gli Avventisti ove è previsto che i missionari sono equiparati, ai fini previdenziali, ai ministri di culto.

⁷²² Cfr. art. 30 legge 101 del 1989; cfr., per un commento, N. FIORITA, *Remunerazione*, cit., p. 206.

⁷²³ Cfr. F. TARCHIANI, *La specialità del regime previdenziale dei ministri del culto ebraico*, in Internet (23 dicembre 2003): <http://www.olir.it>, p. 4.

⁷²⁴ N. FIORITA, *Remunerazione*, cit., p. 207.

⁷²⁵ Tale articolo dispone che «i ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica possono iscriversi al fondo di previdenza istituito con l. 22 dicembre 1973, n. 903, sulla base delle procedure e con le modalità previste dalla legge stessa, come modificata dall'art. 42, 6° co., della l. 23 dicembre 1999, n. 488».

Ragionando, invece, sul diritto esistente, si deve segnalare che l'aspetto più problematico della disciplina di settore sia l'esclusione della tutela previdenziale per i religiosi.

I motivi di tale esclusione sono stati diversamente giustificati in dottrina. Per le tesi che ancoravano il sistema di sicurezza sociale per i ministri di culto al possesso di uno *status*⁷²⁶, l'esclusione poteva apparire motivata alla luce del rilievo che la qualità di religioso era priva di uno specifico spessore sul piano civile⁷²⁷.

Ma, più spesso, il problema della tutela previdenziale dei religiosi è stato affrontato in chiave giuslavoristica. Sul presupposto che il sistema previdenziale si innestava su un rapporto di lavoro, sia pure inteso in senso ampio, si è ritenuto, non senza contrasti, che i religiosi, legati al proprio istituto dal desiderio di realizzare un ideale di perfezione spirituale, potessero adire alla tutela previdenziale solo qualora avessero prestato attività lavorative alle dipendenze di terzi⁷²⁸.

In particolare, sul piano legislativo, l'articolo unico della legge 392 del 1956 disponeva che «i religiosi e le religiose quando prestano attività di lavoro retribuita alle dipendenze di terzi diversi dagli enti ecclesiastici e dalle associazioni e case religiose di cui all'art. 29, lett. a) e b), del Concordato tra la Santa Sede e l'Italia, sono soggetti alle assicurazioni sociali obbligatorie per la invalidità, vecchiaia e per la tubercolosi». Su tale disposizione intervenne, in passato, la Corte Costituzionale, con sentenza 9 giugno 1977, n. 108, dichiarandone l'illegittimità, nella parte in cui escludeva dalle assicurazioni sociali obbligatorie, i religiosi e le religiose che prestassero attività di lavoro retribuita alle dipendenze di enti ecclesiastici, associazioni e case religiose di cui all'art. 29 lett. a) e b) del Concordato⁷²⁹. Nella sentenza, comunque, si chiariva che, nella categoria di terzi-datori di lavoro, non si poteva far rientrare l'ordine o la congregazione religiosa di appartenenza⁷³⁰.

⁷²⁶ Cfr. U. CAMPESE, *Considerazioni sulla previdenza sociale del clero cattolico*, in *Previdenza sociale*, 40 (1984), 4-5, p. 1242.

⁷²⁷ Cfr. R. BOTTA, *Tutela del sentimento*, cit., p. 206.

⁷²⁸ Per una sintesi delle diverse posizioni sostenute sul piano dottrinale cfr., *supra*, nota 493.

⁷²⁹ Per un sistematico commento della sentenza della Corte Costituzionale n. 108 del 1977, cfr. F. HÜBLER, *Osservazioni*, cit., pp. 583- 602. Cfr. N. FIORITA, *Remunerazione*, cit., p. 211: «L'orientamento di fondo che segna la sentenza n. 108 del 1977 può essere individuato nella volontà della Corte di salvaguardare il diritto del religioso a ricevere una tutela previdenziale qualora egli svolga la propria attività in favore di terzi, di qualsiasi terzo, giacché in questo caso non appare esservi ragione alcuna per sottoporlo ad un trattamento diverso da quello stabilito in via ordinaria per qualsiasi lavoratore».

⁷³⁰ Cfr. F. HÜBLER, *Osservazioni*, cit., p. 595: «Più opportuna, invece, sembrerebbe la precisazione che "terzi datori di lavoro" non possono essere considerati l'ordine o la congregazione religiosa d'appartenenza. Infatti, tale affermazione, anche se non è stata motivata, sembra aderire alla più

I religiosi, per tale via, sono rimasti privi di una tutela previdenziale specifica⁷³¹.

La scelta dell'esclusione legislativa è stata spiegata sulla base della premessa concettuale secondo cui l'opera prestata dal religioso per il conseguimento dei fini istituzionali dell'ordine di appartenenza, non può essere qualificata come rapporto di lavoro subordinato, ma, piuttosto, come una forma di adempimento dei voti di obbedienza e povertà⁷³².

L'obiettivo lacuna legislativa sulla tutela previdenziale dei religiosi ha dato adito a diverse soluzioni sul piano teorico. Si è ritenuto, ad esempio, che l'attività svolta dal religioso per il proprio istituto potesse essere considerata, a prescindere dalle motivazioni soggettive che la supportavano, "oggettivamente" lavorativa e, in quanto tale, non esente, almeno in linea di principio, all'assoggettamento ad un sistema previdenziale⁷³³.

Tale costruzione, peraltro, è apparsa piuttosto forzata e destinata a cedere dinanzi al confronto con la realtà del peculiare legame tra il religioso ed il proprio istituto, fondato su una libera adesione da parte del soggetto al modello di vita propugnato dall'ordine di appartenenza e caratterizzato per la mancanza di alterità di interessi, tipica del rapporto di lavoro subordinato⁷³⁴.

Parzialmente diversa, ma poco lineare, la soluzione offerta dal Finocchiaro, il quale, pur negando al rapporto tra religioso e istituto il carattere di lavoro subordinato o parasubordinato, asserisce che, in costanza del rapporto, la retribuzione⁷³⁵ sarebbe legittimamente rinunciata e sostituita dal mantenimento⁷³⁶. Diversamente, in caso di

accreditata dottrina che qualifica il rapporto tra l'ente e l'adepto alla stregua di un accordo di diritto privato, che scaturisce dalla libera adesione di quest'ultimo, nell'esercizio del diritto di libertà religiosa, alla regola giuridica e alle finalità dell'ente; quindi, come una libera determinazione del soggetto di collaborare nel rispetto delle regole statutarie». Cfr. G. PERONE, *La previdenza per i ministri di culto e per i religiosi*, in *Rapporti di lavoro*, cit., p. 29.

⁷³¹ G. PERONE, *La previdenza*, cit., p. 31. È, però, prevista un'assicurazione obbligatoria per i religiosi che svolgono attività didattica nelle scuole elementari parificate o operano nei centri di addestramento professionale gestiti dagli istituti cui gli stessi religiosi appartengono.

⁷³² *Ibidem*, p. 32.

⁷³³ Cfr. R. BOTTA, *Previdenza sociale*, cit., p. 510.

⁷³⁴ Cfr. C. CARDIA, *Principi*, cit., p. 229. Cfr. anche G. PERONE, *La previdenza*, cit., p. 35: «Il religioso, infatti, non esplica prestazioni per interessi o finalità di terzi alle quali egli rimane estraneo. Tali prestazioni, pur collocate nel necessario alveo organizzativo e a lui affidate dal competente superiore, gli consentono di realizzare la propria vocazione liberamente scelta e vissuta, per cui le finalità dell'istituto sono le sue personali finalità, così come egli stesso viene ad identificarsi con l'istituto, nella comunione che si realizza con tutti i confratelli. Significativa, in tal senso, è l'espressione con cui il can. 654 definisce il rapporto che si instaura nella professione religiosa con l'istituto: testualmente si dice che il professo "incorporatur", realizza un sol corpo».

⁷³⁵ Retribuzione che, peraltro, appare priva di senso nello schema delineato.

⁷³⁶ Cfr. F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 408.

abbandono della vita religiosa, l'attività lavorativa svolta dal religioso perderebbe la sua peculiarità per ritornare al diritto comune, con la conseguenza che il religioso dimesso potrebbe chiedere l'indennità di fine rapporto⁷³⁷.

I tentativi di allargare le maglie del sistema previdenziale per inserirvi i religiosi⁷³⁸ si sono dovuti scontrare sia con ostacoli teorici che pratici. L'estensione della tutela, infatti, comporterebbe sia per lo Stato che per gli istituti religiosi, un impegno economico piuttosto gravoso⁷³⁹, non giustificato, almeno apparentemente, da alcuna effettiva situazione di necessità, visto che gli istituti religiosi assicurano ai propri membri il sostentamento e l'assistenza in ogni fase della loro vita⁷⁴⁰. Nella realtà, un'effettiva situazione di bisogno sembra potersi ravvisare solo nel caso di abbandono

⁷³⁷ *Ibidem*, p. 409: «In proposito, occorre osservare che, quando il rapporto associativo cessa, per qualsiasi ragione, poiché il lavoro svolto dal religioso, in quanto "fatto" anche economico, è soggetto alle qualificazioni proprie del diritto dello Stato, viene meno la causa giuridica – il perfezionamento spirituale: art. 2 Cost. – che rendeva valida la rinuncia alla retribuzione e, perciò, il religioso ha diritto alle dette indennità, al pari di ogni altro lavoratore». *Contra* cfr. P. FLORIS, *Autonomia confessionale*, cit., p. 147: «Risulta contraddittoria l'assunzione di differenti schemi d'inquadramento delle prestazioni del religioso, valutate ora in costanza del rapporto associativo, ora invece al momento in cui tale rapporto venga a cessare. Conviene ripetere che, qualora ricorrano gli estremi del lavoro subordinato, nessun effetto può scaturire dalla rinuncia alla retribuzione, protetta in sede ordinaria (art. 2113 cod. civ.) e costituzionale (art. 36), anche quando tale rinuncia sia religiosamente motivata. Ciò significa, per converso, che la validità della rinuncia alla retribuzione (*recte*: la presunzione di gratuità delle prestazioni svolte dal religioso all'interno della comunità) trova in sede civile il suo fondamento non nella motivazione religiosa, e ancor meno nel vincolo canonico di povertà, bensì nel rapporto e nel vincolo associativo che unisce il religioso alla comunità di appartenenza». Cfr., in senso analogo, A. VITALE, *Corso*, cit., p. 262: «Non è concepibile che il religioso, dopo aver lavorato nel convento o per il convento in ossequio ad un ideale di perfezione di vita, al momento di uscirne (e solo allora) disconosca questa motivazione e pretenda di far qualificare come *subordinato* il lavoro svolto; avrebbe potuto chiarire le sue intenzioni all'inizio, e l'istituto religioso si sarebbe comportato di conseguenza».

⁷³⁸ Si segnala anche l'opinione di N. FIORITA, *Remunerazione*, cit., p. 216, il quale ritiene che la tutela previdenziale sia estensibile ai religiosi in quanto essi, al pari dei ministri di culto, concorrono con la loro attività al progresso della società: «Garantire la sicurezza sociale di tutti i soggetti che svolgono un'attività che concorre al progresso morale e spirituale della società e che promuove la realizzazione del proprio sentire religioso è compito che grava sull'apparato statale senza ammettere distinzioni, né in ragione della diversa appartenenza confessionale né in ragione delle diverse modalità con cui viene vissuta la propria tensione spirituale all'interno di una stessa confessione religiosa». Tale posizione non sembra condivisibile per il fatto che essa ancora il sistema di sostentamento e di previdenza dei ministri di culto alla situazione di bisogno del soggetto che sceglie di svolgere attività connesse alla propria realizzazione come persona. In realtà, il sistema vigente, pur non prescindendo dalle attività svolte dal soggetto da tutelare, punta l'attenzione sulla posizione confessionale di questi, con la conseguenza che le attività sono tutelate perché strumentali alla realizzazione di interessi confessionali e, indirettamente, alla crescita della società.

⁷³⁹ Cfr. F. PETRONCELLI HÜBLER, *La previdenza*, cit., p. 13, nota 11: «Rimane, tra l'altro, l'esclusione dell'obbligo di iscrizione al Fondo per il clero regolare, perché in questo senso premono alcuni ordini religiosi, temendo l'onere delle imposizioni contributive e perché sembra, al momento, di eccessivo peso per lo Stato una tutela previdenziale che si estenda ai religiosi». Considerazioni analoghe in N. FIORITA, *Remunerazione*, cit., p. 215.

⁷⁴⁰ Cfr. V. SPINELLI, *Il fondo di previdenza per il clero e per i ministri di culto. La legge di applicazione*, Bologna, 2000, pp. 27-28.

della vita religiosa, poiché, solo in questo caso, il soggetto ex religioso, potrebbe trovarsi in una situazione tale da necessitare di un sostegno economico.

Si ravvisa, pertanto, l'opportunità di un intervento legislativo *ad hoc* che dovrebbe apprestare forma di tutela per i religiosi, da rendere fruibili solo nelle situazioni di effettivo bisogno, al fine di evitare che resti privo di mezzi il soggetto che, per realizzare un ideale di perfezione spirituale, ha svolto attività strumentali alla promozione della persona umana⁷⁴¹.

La materia è certamente delicata e i tentativi di riforma finora presentati non hanno avuto un buon esito⁷⁴².

Allo stato, comunque, dovrebbe almeno essere adottato un intervento livellatore per i religiosi che siano anche sacerdoti.

L'esclusione del clero regolare dall'obbligo di iscrizione al Fondo di previdenza per i ministri di culto, per quanto, in passato, abbia ottenuto l'avallo della Corte Costituzionale⁷⁴³, appare discriminatoria, poiché essa si basa solo sulla qualità di "religioso" rivestita dal soggetto che, in quanto tale, dovrebbe essere irrilevante per lo Stato.

Infatti, come la dottrina ha evidenziato, la tutela previdenziale assicurata al clero secolare, «a parte la pessima formulazione della legge del 1973, non mi sembra

⁷⁴¹ Cfr. P. FLORIS, *Autonomia confessionale*, cit., p. 148: «Vanno condivisi i rilievi formulati da quanti hanno visto in un intervento legislativo la via più adeguata per la soluzione dei problemi legati al sostentamento della persona, piuttosto che la via giudiziaria fondata sulla qualificazione *ex post* del rapporto associativo come rapporto di lavoro». Cfr. A. VITALE, *Corso*, cit., p. 266: «Come si vede, la soluzione più ragionevole del problema circa la natura del rapporto tra religioso e comunità monastica, e che è quella consistente nel considerare *spiritualizzato per annessione* il lavoro prestato dal religioso a favore del suo istituto, lascia aperto il problema umano del religioso uscito o espulso (*dimesso*, in termini canonistici) dal convento, problema che va risolto perché lo esige il dovere inderogabile di solidarietà sociale iscritto nella costituzione (art. 2)».

⁷⁴² In materia, va segnalato che la tendenza che sembra avere un maggior credito sul piano dottrinale è quella della predisposizione di una tutela di tipo assicurativo invocabile in caso di uscita dal convento. Cfr. A. VITALE, *Corso*, cit., p. 267.

⁷⁴³ La discrasia esistente nel sistema di tutela delineato per il clero cattolico era stata avallata da una pronuncia della Corte Costituzionale che, investita della questione di legittimità dell'art. 5 della legge 903/1973 in relazione all'art. 3 Cost., rilevava che «la condizione del sacerdote del clero secolare avente diritto in virtù di tale status, all'iscrizione al Fondo di cui alla legge n. 903 del 1973, e quella del sacerdote del clero regolare non sono assimilabili», in quanto «relativamente a quest'ultimo, i voti di castità, di obbedienza e di povertà, la sua appartenenza ad una comunità costituente garanzia di assistenza e di mantenimento, integrano uno status complessivamente non comparabile con quello tenuto presente dal legislatore come idoneo a legittimare ex se l'iscrizione del sacerdote secolare al Fondo suddetto»; d'altronde, si evidenziava che il sacerdote regolare «ove presti lavoro a favore di enti concordatari (come la parrocchia)» non è sprovvisto di tutela assicurativa, considerato che la stessa Corte Costituzionale aveva dichiarato la parziale illegittimità dell'articolo unico legge n. 392 del 1956 con la summenzionata sentenza del 1977: cfr. Corte Cost., ord. 27 aprile 1988, n. 483, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 6 (1989), I, p. 252.

accordata in vista dello *status* di questi soggetti, ma per l'attività (a carattere autonomo) che essi e i ministri dei culti acattolici esplicano in Italia»⁷⁴⁴.

Le distorsioni esistenti nel sistema di previdenza per i ministri di culto⁷⁴⁵ potrebbero allora essere corrette attraverso la valorizzazione del servizio ministeriale⁷⁴⁶ che, d'altra parte, ha già condotto ad un ampliamento della tutela, stabilito ad opera della legge n. 488 del 1999, in favore dei ministri di culto privi della cittadinanza italiana o operanti all'estero⁷⁴⁷.

IV.10. L'esenzione dal servizio militare

Il Concordato del 1929, all'art. 3, prevedeva l'esenzione automatica dal servizio militare per i chierici ordinati *in sacris* e per i religiosi che avessero emesso i voti⁷⁴⁸.

La norma si fondava sulla considerazione che le funzioni ecclesiastiche svolte da tali soggetti erano di maggiore utilità sociale rispetto alle attività che i medesimi avrebbero potuto svolgere come servitori dello Stato⁷⁴⁹. L'interesse collettivo sotteso all'esercizio delle attività proprie dei soggetti indicati dalla disposizione pattizia giustificava così il

⁷⁴⁴ F. HÜBLER, *Osservazioni*, cit., p. 592.

⁷⁴⁵ L'esigenza di garantire un equilibrio tra il sistema di assicurazioni obbligatorie e la tutela previdenziale disposta con il Fondo del 1973 ha indotto a sostenere che: «tutta l'attività svolta dagli ecclesiastici e dai ministri in adempimento del proprio ministero, non potrebbe dar luogo che all'iscrizione al Fondo. Di contro, le attività prestate a diverso titolo, anche per enti e associazioni canonistiche, e in condizioni di dipendenza, con un compenso, sarebbero soggette alle assicurazioni obbligatorie. Così, per rimanere aderenti al caso proposto, poiché il sacerdote coadiutore esercita il suo ministero collaborando col parroco, nonostante riceva un compenso, non potrebbe essere assicurato che presso il Fondo. Ancora, si eviterebbe l'assurdo che i religiosi, cappellani presso ospedali e istituti di pena, debbano essere considerati lavoratori dipendenti quando, evidentemente, essi svolgono un'attività propria del ministero, anche se, per ora, ciò non sarebbe consentito dalle legislazioni ospedaliere vigenti»: F. HÜBLER, *Osservazioni*, cit., p. 602.

⁷⁴⁶ D'altra parte, la stessa revisione concordataria, ancorando il diritto al sostentamento del clero al servizio svolto in favore della diocesi, senza procedere a distinzioni di sorta tra clero secolare e regolare, sembra militare per una parificazione del sistema previdenziale per i sacerdoti: cfr., in proposito, le previsioni dell'art. 1 del "Testo unico delle disposizioni di attuazione delle norme relative al sostentamento del clero che svolge servizio in favore della diocesi" (Delibera CEI n. 58 del 1° agosto 1991, in *Il diritto ecclesiastico*, 102 (1991), II, p. 476, che colloca tra coloro che svolgono servizio in favore della diocesi ai fini del diritto al sostentamento tanto i sacerdoti secolari quanto i sacerdoti appartenenti a Istituti di vita consacrata o a Società clericali di vita apostolica: per i sacerdoti regolari si richiede che oltre al mandato del Vescovo essi abbiano avuto «la designazione o almeno l'assenso del Superiore competente» [lett. b) e c]).

⁷⁴⁷ La legge 488 del 1999 fa riferimento «ai sacerdoti e ai ministri di culto non aventi cittadinanza italiana e presenti in Italia al servizio di diocesi italiane e delle chiese o enti acattolici riconosciuti, nonché ai sacerdoti o ai ministri di culto aventi cittadinanza italiana, operanti all'estero, al servizio di diocesi italiane e delle chiese o enti acattolici riconosciuti».

⁷⁴⁸ Cfr. P. CIPROTTI, *Alcune questioni circa l'art. 3 del Concordato*, in *Il diritto ecclesiastico*, 46 (1935), pp. 350-361.

⁷⁴⁹ Cfr. A.C. JEMOLO, *Lezioni*, cit., p.245.

privilegio disposto per essi, ma, al tempo stesso, sembrava limitarlo poiché si riteneva, in dottrina, che le categorie suindicate, a prescindere dall'eventuale licenza dell'Ordinario, non potevano rinunciare al beneficio di cui all'art. 3, comma 2, del Concordato e arruolarsi come volontarie⁷⁵⁰. Ci si richiamava, per suffragare tale teoria, all'allora vigente can. 123 del codice pio-benedettino, in base al quale i privilegi clericali, essendo funzionali alla tutela di un bene collettivo, dovevano essere considerati irrinunciabili.

Un ulteriore approfondimento della norma concordataria, peraltro, portava a soluzioni diverse. Si rilevava, infatti, che il can. 123 non poteva essere considerato vigente nell'ordinamento italiano e che l'art. 3 del Concordato non stabiliva un'esclusione ma un'esenzione, con la conseguenza che i chierici dovevano essere considerati non obbligati ma "facultati" a non prestare servizio militare⁷⁵¹. In ogni caso, l'esonero era, nella vigenza del Concordato del 1929, automatico e non richiedeva apposite istanze da parte dei soggetti interessati, salvo il caso di mobilitazione generale. In tale ipotesi, infatti, si prevedeva che, mentre i sacerdoti in cura d'anime erano dispensati dal presentarsi alla chiamata, gli altri «passano nelle forze armate dello Stato, ma è loro conservato l'abito ecclesiastico, affinché esercitino tra le truppe il sacro ministero sotto la giurisdizione ecclesiastica dell'Ordinario militare ai sensi dell'art. 14. Gli altri chierici o religiosi sono di preferenza destinati ai servizi militari».

Anche per i ministri dei culti ammessi il r.d. 289 del 1930 aveva previsto una disposizione volta a tutelare, sebbene in termini decisamente più ristretti rispetto ai cattolici, l'esercizio delle attività dei ministri di culto nel caso di mobilitazione generale. L'art. 7 del suddetto regio decreto statuiva in proposito: «In caso di mobilitazione delle forze armate dello Stato, i ministri di un culto ammesso nello Stato, la nomina dei quali sia stata approvata a termini dell'art. 3 della legge, possono essere dispensati dalla chiamata alle armi su attestazione del prefetto, il quale dichiara che l'opera loro è assolutamente indispensabile ed insostituibile per l'assistenza religiosa dei fedeli affidati alle loro cure».

Tale norma confermava che i benefici sanciti in relazione al caso di mobilitazione generale per gli ecclesiastici ed estesi, con i precisati limiti, ai ministri acattolici, rispondevano all'esigenza di assicurare lo svolgimento di una funzione cui, all'epoca di

⁷⁵⁰ Cfr. P. CIPROTTI, *Alcune questioni*, cit., p. 354; L.M. DE BERNARDIS, *I «privilegia clericorum»*, cit., p. 28.

⁷⁵¹ Cfr. G. MORELLI, *Gli ecclesiastici*, cit., p. 278.

formazione della normativa, era riconosciuto un indubbio valore civile. Non a caso, per i ministri dei culti ammessi, condizione per l'accesso alle garanzie previste dalla richiamata disposizione era, da un lato, sul piano generale, l'approvazione governativa della nomina e, dall'altro, sul piano particolare, l'attestazione prefettizia circa l'indefettibilità dell'opera svolta dal ministro⁷⁵².

Nella sua prima espressione pattizia, l'esenzione dal servizio militare per gli ecclesiastici, come anche le disposizioni sancite per il caso di mobilitazione generale ed estese, per certi aspetti, anche ai ministri acattolici dalla normativa unilaterale, è apparsa giustificata dall'esclusiva esigenza di salvaguardare l'esercizio di una funzione di rilievo sociale e del tutto slegata dalle necessità individuali del ministro⁷⁵³.

A partire, invece, dalla revisione concordataria del 1984 e con la stipula delle intese, che hanno previsto disposizioni in materia, si è registrata una maggiore attenzione alle scelte individuali dei ministri, liberi di giovarsi o meno dell'esenzione dal servizio di leva e di fare la propria scelta non solo in base alle esigenze del ministero ma anche alle istanze della propria coscienza.

L'art. 4, n. 1, dell'Accordo di Villa Madama, prevede che i sacerdoti, i diaconi e i religiosi che hanno emesso i voti hanno la facoltà di ottenere, a loro richiesta, l'esonero dal servizio militare oppure l'assegnazione al servizio civile sostitutivo⁷⁵⁴.

La nuova formulazione pone in rilievo l'attuale concezione del ruolo dell'esercito. Infatti, l'impiego delle forze armate anche in compiti di protezione civile comporta che l'assolvimento degli obblighi militari, in linea di principio, non è più in contrasto con la qualifica e le funzioni di ministro di culto: «si può intravedere un nuovo possibile ruolo

⁷⁵² Cfr. F. HÜBLER, *Ancora sulla posizione*, cit., p. 139: «Tale norma va esattamente intesa. Un'affrettata lettura, infatti, potrebbe portare a ritenere che il Prefetto sia competente a giudicare della necessità o meno dell'opera pastorale del ministro; in realtà, al Prefetto è riconosciuto, quale garante della cosa pubblica, il delicato compito di stabilire quale, tra due interessi fondamentali, debba prevalere: se quello della difesa nazionale o quello del soddisfacimento delle esigenze religiose dei fedeli. Se il ministro si occuperà di una comunità molto vasta e numerosa, è evidente che la sua opera dovrà intendersi "assolutamente indispensabile e insostituibile", se, invece, la comunità, cui il ministro è stato destinato, si trovi vicino ad un'altra dello stesso culto o sia facilmente raggiungibile da un altro ministro, il Prefetto stabilirà che il ministro compia prima i suoi doveri verso lo Stato».

⁷⁵³ Cfr. S. LARICCIA, *Ecclesiastici*, cit., p. 3: «Le questioni relative all'esenzione degli ecclesiastici dal servizio militare si possono ritenere soltanto indirettamente collegate con il riconoscimento legislativo dell'obiezione di coscienza, giacché laddove ricorre un riconoscimento di quest'ultima il legislatore tende a risolvere un'esigenza personale dell'obietto, mentre l'esenzione degli ecclesiastici dal servizio militare è in funzione di altre esigenze, quale quella di assicurare l'assistenza religiosa alla collettività».

⁷⁵⁴ Cfr. L. MUSSELLI-V. TOZZI, *Manuale*, cit., p. 141: «Con il nuovo accordo concordatario, quindi, si lascia agli ecclesiastici e ai religiosi la libera scelta fra tre diverse opzioni: prestazione del servizio militare alla pari degli altri cittadini; presentazione della domanda di esonero giustificata dal possesso di una qualifica professionale; svolgimento del servizio civile sostitutivo».

per la presenza nella vita militare degli ecclesiastici e dei religiosi, i quali possono bene partecipare ad un servizio di leva che, limitato nel tempo e trasformato nei modi di espletamento e nelle finalità, non rappresenta più un ostacolo o un limite al conseguimento e al perfezionamento della vocazione religiosa, ma può rappresentare un modo specifico di partecipazione alla società ed ai suoi problemi»⁷⁵⁵.

Peraltro, la persuasione che i compiti da questi soggetti svolti abbiano un particolare rilievo sociale spiega che la norma concordataria preveda l'esercizio dell'obiezione di coscienza in forma più ampia di quella consentita ai giovani di leva che non siano chierici o religiosi⁷⁵⁶.

Qualche problema sorge in riferimento alla terza categoria di persone, indicate dalla suddetta norma concordataria, che possono essere esentate dal servizio militare. La disposizione, infatti, parla solo dei religiosi che hanno emesso i voti, senza consentire che possano fruire del beneficio anche i membri di istituti secolari o di società di vita apostolica, ai quali, peraltro, in molti casi, sono estese le norme sui religiosi e che, comunque, durante il noviziato, usufruiscono del rinvio al servizio militare stesso⁷⁵⁷.

Il n. 2 dell'art. 4, in relazione al caso di mobilitazione generale di tutti gli idonei al servizio militare, dispone che, mentre gli ecclesiastici con cura di anime non sono obbligati a rispondere alla chiamata alle armi, quelli non assegnati a tale cura presteranno il loro servizio, esercitando il ministero religioso tra le truppe o, in subordine, lavorando nei servizi sanitari.

L'art. 4.3 dell'Accordo, infine, prevede: «Gli studenti di teologia, quelli degli ultimi due anni di propedeutica alla teologia ed i novizi degli istituti di vita consacrata e delle società di vita apostolica possono usufruire degli stessi rinvii dal servizio militare accordati agli studenti delle università italiane». La corrispondente disposizione del Concordato del 1929 stabiliva che il rinvio del servizio militare poteva essere chiesto dagli studenti di teologia e dai novizi degli istituti religiosi. La nuova norma risulta più ampia e maggiormente conforme alle esigenze della Chiesa cattolica, poiché consente di evitare l'interruzione del noviziato anche se esso non si compia in un istituto religioso.

Attraverso le intese anche altri gruppi confessionali hanno concordato con lo Stato forme di esonero dagli obblighi militari.

⁷⁵⁵ C. CARDIA, *La condizione giuridica degli ecclesiastici (artt. 3-4)*, in *La revisione del Concordato alla prova. Convegno nazionale sulla revisione del Concordato*, Bologna, 1987, p. 155.

⁷⁵⁶ Cfr. F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 386.

⁷⁵⁷ Cfr. art. 4 n. 3 del Concordato del 1984.

Nell'intesa con le Chiese avventiste si prevede il diritto per i ministri di culto «su loro richiesta, di essere esonerati dal servizio militare o di essere assegnati al servizio sostitutivo civile», precisandosi che «tale facoltà è riconosciuta ai ministri di culto con cura d'anime anche in caso di mobilitazione generale»⁷⁵⁸.

Allo stesso modo, l'intesa con le Comunità ebraiche stabilisce che «i ministri di culto nominati dalle Comunità e dall'Unione [...] sono esonerati dal servizio militare su loro richiesta vistata dall'Unione, e, in caso di mobilitazione generale, sono dispensati dalla chiamata alle armi quando svolgano le funzioni di Rabbino Capo; gli altri, se chiamati alle armi, esercitano il loro magistero nelle forze armate»⁷⁵⁹. Anche se l'intesa non prevede la possibile assegnazione, su conforme richiesta, al servizio civile sostitutivo, tale possibilità resta ferma per i ministri del culto ebraico in base alle disposizioni della legge sull'obiezione di coscienza⁷⁶⁰.

Le intese con i valdesi, le Assemblee di Dio in Italia, l'Unione delle Chiese battiste e con la Chiesa luterana, prevedono la possibilità che i ministri di culto impegnati nell'adempimento del servizio di leva svolgano, unitamente agli obblighi di servizio, le loro funzioni di assistenza spirituale nei confronti dei militari che ne facciano richiesta⁷⁶¹.

Naturalmente, tutte le disposizioni concernenti l'esenzione dal servizio di leva per i ministri di culto sono state di fatto travolte dalla legge 23 agosto 2004, n. 226, che ha sancito la fine del servizio militare obbligatorio a far data dal 1 gennaio 2005⁷⁶².

La normativa richiamata, pertanto, conserva oggi un valore solo per ciò che concerne il caso di mobilitazione generale.

⁷⁵⁸ Art. 6, comma 3, legge 516 del 1988.

⁷⁵⁹ Art. 3, comma 2, della legge 101 del 1989.

⁷⁶⁰ Legge 8 luglio 1998, n. 230.

⁷⁶¹ Cfr. art. 5, comma 4, della legge 449 del 1984; art. 3, comma 5, della legge 517 del 1988; art. 5, comma 4, della legge 116 del 1995; art. 5, comma 5 della legge 520 del 1995.

⁷⁶² Cfr. A. LICASTRO, *I ministri di culto*, cit., p. 547: «Evidentemente la sospensione del servizio di leva ha collocato praticamente in uno stato di *quiescenza* tutte le ipotesi di esonero e dispensa dal servizio di leva attualmente regolate dalla legge, che non sono però assolutamente incompatibili con la nuova disciplina generale degli obblighi militari e non possono, quindi, considerarsi oggetto di tacita abrogazione. Proprio perché formalmente in vigore (sia pure, come si diceva, in uno stato di quiescenza), esse potranno “rivivere” in ogni eventuale ipotesi di revoca della sospensione dal servizio di leva, nonché in tutti quei casi in cui l'attuale normativa preveda già la parziale integrazione, in caso di necessità, dei contingenti militari professionali con un certo numero di militari di leva».

IV.11. L'approvazione governativa dei ministri dei culti ammessi

La legge concernente l'esercizio dei culti ammessi in Italia, n. 1159 del 1929, dispone che le nomine dei ministri di culto devono essere notificate al ministero dell'interno per l'approvazione⁷⁶³.

Il relativo regolamento di attuazione, n. 289 del 1930, specifica poi che la nomina deve avvenire secondo le norme che regolano il culto cui il ministro appartiene; che l'approvazione deve essere chiesta dal ministro di culto interessato; che è data con decreto del ministro dell'interno; che il ministro di culto deve essere cittadino dello Stato e parlare la lingua italiana, se gli appartenenti alla confessione sono in maggioranza italiani o se al ministro di culto spetta la facoltà di celebrare matrimoni religiosi validi agli effetti civili⁷⁶⁴.

In riferimento al procedimento di approvazione, l'atto di iniziativa dello stesso è dato dalla relativa domanda che, qualora il culto di cui il ministro fa parte non sia, per erezione dei suoi istituti in ente morale o altrimenti, già noto al governo, deve essere corredata di notizie «circa la denominazione di esso, i suoi scopi, i suoi riti, i mezzi finanziari dei quali dispone, i nomi degli amministratori, l'autorità ecclesiastica superiore da cui dipende»⁷⁶⁵.

Dagli elementi richiesti ai fini dell'approvazione governativa è facile desumere che essa era nata con lo scopo di garantire un controllo più o meno penetrante sull'attività dei culti acattolici.

Tale intenzione, d'altronde, era stata palesemente manifestata dal Guardasigilli Rocco nella sua *Relazione* sul disegno di legge relativo alla regolamentazione dei culti ammessi. Ivi si diceva, infatti, che i ministri «debbono essere graditi al governo» perché la loro influenza «sulla coscienza dei fedeli è sempre importantissima e particolarmente delicata anche sotto il punto di vista politico», in modo che «uno Stato consapevole della propria responsabilità non deve disinteressarsene»⁷⁶⁶.

Peraltro, anche se nei progetti del legislatore fascista l'approvazione doveva assicurare una possibile supervisione estesa alle attività ministeriali dei ministri di

⁷⁶³ Cfr. art. 3 legge 24 giugno 1929, n. 1159.

⁷⁶⁴ Cfr. artt. 20 e 21 del r.d. 28 febbraio 1930, n. 289.

⁷⁶⁵ Art. 20 r.d. 28 febbraio 1930, n. 289.

⁷⁶⁶ Il testo della *Relazione* è rinvenibile in V. DEL GIUDICE, *Codice delle leggi ecclesiastiche*, Milano, 1952, pp. 301-304.

culto⁷⁶⁷, la legge non sancì un controllo tanto marcato, prevedendo come unica sanzione della mancata approvazione, solo la non riconoscibilità di effetti civili agli atti compiuti dai ministri dei culti acattolici⁷⁶⁸.

Nonostante il dettato legislativo, la dottrina meno recente aveva manifestato una tendenza a considerare obbligatoria l'approvazione dei ministri dei culti acattolici. Le posizioni sostenute erano, comunque, variegata poiché, mentre alcuni sembravano considerare l'approvazione governativa come assolutamente obbligatoria⁷⁶⁹, altri, invece, consideravano l'approvazione obbligatoria solo a determinati effetti⁷⁷⁰, ed altri, ancora, limitavano l'obbligo di chiedere l'approvazione solo a determinate categorie di ministri⁷⁷¹.

In seguito all'entrata in vigore della Costituzione, l'esigenza di adeguare il portato normativo della legge sui culti ammessi ai principi in essa enunciati⁷⁷², indusse ad una chiarificazione generale circa lo scopo dell'istituto dell'approvazione. Si specificò allora che, in nessun caso, essa serviva a conferire efficacia alla nomina confessionale e che il ministro privo dell'approvazione aveva comunque la possibilità di esercitare le mansioni inerenti al proprio ministero, sancite dagli statuti confessionali⁷⁷³.

Tale soluzione interpretativa, d'altra parte, consentì di superare le obiezioni di incostituzionalità che vennero sollevate contro il succitato istituto, allorché con la già citata sentenza n. 59 del 1958, in tema di libertà di culto degli acattolici, la Corte Costituzionale statò l'infondatezza della questione prevista contro l'art. 3 della legge n. 1159 del 1929⁷⁷⁴, confermando la legittimità della previsione legislativa di

⁷⁶⁷ Al momento della loro emanazione, le disposizioni sull'approvazione governativa miravano a stabilire un sistema di controllo politico sull'investitura di uffici confessionali come sull'esercizio delle mansioni ministeriali ritenute politicamente rilevanti. Cfr. in proposito C. MIRABELLI, *L'appartenenza*, cit., pp. 329-330.

⁷⁶⁸ Cfr. art. 3 legge 24 giugno 1929, n. 1159.

⁷⁶⁹ Cfr., in tal senso, O. GIACCHI, *La legislazione*, cit., p. 48; V. DEL GIUDICE, *Manuale*, cit., pp. 83-84.

⁷⁷⁰ Cfr. A.C. JEMOLO, *Lezioni*, cit., p. 358.

⁷⁷¹ Cfr. C. MAGNI, *Intorno al diritto*, cit., pp. 109-111; M. PIACENTINI, *I culti ammessi*, cit., p. 433.

⁷⁷² Sull'evoluzione dell'interpretazione, intesa come "evoluzione dello stesso ordinamento giuridico che si interpreta", cfr. S. ROMANO, *Interpretazione evolutiva*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1953, p. 119 ss.

⁷⁷³ Cfr. F. HÜBLER, *Ancora sulla posizione*, cit., p. 117. Cfr. anche Consiglio di Stato, sez. IV, 8 luglio 1955, in *Il diritto ecclesiastico*, 66 (1955), II, p. 373: «Il ministro di culto acattolico, per quanto sancito nella Costituzione, può liberamente esercitare gli atti del suo ministero senza che occorra, al riguardo, una preventiva autorizzazione governativa, ma, se intende compiere atti produttivi di conseguenze giuridiche previste dalla legge e dal regolamento sui culti ammessi, occorre che chiegga ed attenga l'approvazione della nomina da parte del Ministro dell'interno».

⁷⁷⁴ Per un commento sul testo della pronuncia citata cfr. F. FINOCCHIARO, *Note intorno*, cit., p. 27 ss.

provvedimenti statali di approvazione ed autorizzazione⁷⁷⁵, nella parte in cui essi potevano addurre a proprio fondamento giustificativo l'attribuzione di effetti civili ad attività nelle quali si manifestava, in via generica, l'autonomia organizzativa delle confessioni religiose indistintamente considerate⁷⁷⁶.

Un successivo approfondimento della questione, relativa allo scopo dell'approvazione governativa, portava a chiarire che l'istituto in parola, non solo non sanzionava la nomina confessionale⁷⁷⁷, ma non serviva neanche ad attribuire effetti civili agli atti del ministero dei soggetti interessati⁷⁷⁸. Si sottolineava in proposito che, in taluni casi, l'approvazione del ministro era richiesta anche per compiere atti dai quali non scaturivano effetti civili e che, in ogni caso, in riferimento alla celebrazione di matrimoni, gli effetti civili conseguivano non alla celebrazione come fatto spirituale, bensì erano condizionati da una serie di adempimenti fissati dall'ordinamento civile⁷⁷⁹.

Sulla base di tali premesse, si giungeva a ritenere che l'approvazione governativa mirava ad attribuire una particolare «qualifica da parte dello Stato, valida perché i ministri possano porre in essere alcuni atti rilevanti per l'ordinamento civile»⁷⁸⁰. In tal senso, l'approvazione si poneva come elemento additivo alla qualifica confessionale di ministro di culto e finiva per essere delineata come un onere e non un obbligo delle

⁷⁷⁵ La sentenza citata affermò il principio secondo cui «allorquando agli atti dei ministri dei culti acattolici e all'apertura dei templi od oratorii debbansi riconoscere effetti giuridici, come, ad esempio, rispettivamente l'efficacia del matrimonio e la facoltà di far collette all'interno e all'ingresso degli edifici destinati al culto, la nomina dei ministri di culto e la istituzione di templi od oratorii, a questi effetti e solo a questi effetti, ricadono sotto la ricognizione e il controllo dello Stato, mercè i provvedimenti di approvazione ed autorizzazione».

⁷⁷⁶ Cfr. sul punto S. DOMIANELLO, *I matrimoni*, cit., p. 248. La necessità di cogliere «la modifica di valenza registrata dall'istituto dell'"approvazione" nel nuovo quadro di riferimento offerto dalla Carta repubblicana» fu segnalata, tra gli altri, da S. BERLINGÒ, *Il potere autorizzativo nel diritto ecclesiastico*, Milano, 1974, p. 416 ss.

⁷⁷⁷ Cfr. T. MAURO, *Considerazioni*, cit., p. 151: «Il che appare d'altronde confermato da quelle disposizioni del più volte citato regolamento del 1930 che, subordinando esplicitamente all'approvazione governativa della loro nomina il riconoscimento di determinate facoltà e prerogative ai ministri dei culti ammessi, inducono a considerare questa approvazione come un semplice elemento aggiuntivo, estraneo cioè di per sé al concetto e alla figura di ministro di culto acattolico e più specificamente di ministro di culto ammesso, cui si limita a conferire una più ampia consistenza giuridica».

⁷⁷⁸ La dottrina aveva infatti manifestato la tendenza a considerare l'approvazione necessaria al fine di far scaturire effetti civili dagli atti ministeriali. Cfr. G. PEYROT, *Libero esercizio degli atti del proprio ministero da parte dei pastori evangelici ed approvazione governativa dei ministri di un culto ammesso*, in *Il diritto ecclesiastico*, 67 (1956), II, p. 374. Contro tale indirizzo cfr. F. HÜBLER, *Ancora sulla posizione*, cit., p. 119.

⁷⁷⁹ Cfr. F. HÜBLER, *Ancora sulla posizione*, cit., p. 120.

⁷⁸⁰ *Ibidem*, p. 121.

confessioni acattoliche⁷⁸¹, il cui adempimento era necessario per il godimento di particolari prerogative da parte del ministro di culto⁷⁸².

Le indagini circa lo scopo del provvedimento di approvazione condizionarono, naturalmente, le riflessioni sulla natura giuridica dell'istituto, di cui restava incerto l'inquadramento tra i vari tipi di provvedimento amministrativo.

Senza troppe discussioni, la dottrina si mostrò convergente sul fatto che l'approvazione dei ministri di culto acattolici non poteva essere considerata come un atto di approvazione in senso tecnico. Si osservava infatti che, intesa in senso tecnico-giuridico, l'approvazione si riferiva a quell'ipotesi in cui un'autorità amministrativa, nell'esercizio di una funzione di controllo, valutata la legittimità e l'opportunità dell'atto emesso da un proprio organo, esprimeva un giudizio favorevole, con la conseguenza che l'atto sottoposto a quel giudizio spiegava tutti i suoi effetti, rimasti sospesi in attesa di giudizio favorevole dell'autorità di controllo⁷⁸³.

Nel caso dei ministri di culto acattolici, invece, il giudizio della Pubblica Amministrazione non concerneva l'operato di propri organi⁷⁸⁴ ed, inoltre, essa non aveva lo scopo di rendere giuridicamente efficace l'atto di nomina, ma serviva principalmente a determinare talune particolari conseguenze che «essendo estranee per lo più alla qualifica di ministro di culto acattolico, quale risulta dagli ordinamenti interni delle singole confessioni, non potrebbero scaturire di per sé dal solo riconoscimento di efficacia giuridica dello stesso atto di nomina»⁷⁸⁵.

Aveva avuto, invece, un maggior seguito, in passato, l'indirizzo teso a considerare l'approvazione dei ministri acattolici come atto autorizzativo, in base alla considerazione che il decreto di approvazione «rientra tra quei controlli discrezionali esercitati dalla Pubblica Amministrazione sull'attività di un soggetto che vengono

⁷⁸¹ Cfr. T. MAURO, *Considerazioni*, cit., pp. 148-151.

⁷⁸² In tal senso cfr. F. ONIDA, *Ministri di culto*, cit., p. 6: «È da osservare che l'"approvazione" ha invece la funzione di attribuire *ex novo* particolari vantaggi e poteri giuridici che non competono alla generalità dei cittadini. Non l'attività ministeriale ma solo tali poteri e vantaggi sono giuridicamente rilevanti nell'ordinamento civile, sebbene la loro attribuzione si fondi sulla presunzione che il loro esercizio avrà presupposti religiosi e andrà a beneficio degli interessi della confessione e dei suoi fedeli».

⁷⁸³ Cfr. G. TROTTA, *Approvazione*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1988, p. 1.

⁷⁸⁴ Cfr. F. HÜBLER, *Ancora sulla posizione*, cit., p. 122.

⁷⁸⁵ T. MAURO, *Considerazioni*, cit., pp. 186-187. L'autore sulla base delle citate osservazioni sottolinea anche la differenza essenziale tra l'approvazione governativa stabilita per i ministri acattolici e i diritti di placitazione relativi agli uffici ecclesiastici, rilevando che «tra i due istituti, oltre le differenze di ordine storico-politico, esiste una fondamentale differenza giuridica, nel senso che, contrariamente a quanto avviene per l'approvazione governativa di cui all'art. 3 della legge 24 giugno 1929, l'*exequatur* e il *placet* riconoscevano agli ecclesiastici investiti di benefici tutti e solo i poteri ad essi conferiti dal diritto canonico»: *ibidem*.

tecnicamente designati col nome di autorizzazioni amministrative», poiché «anche privo dell'approvazione, il ministro del culto può sempre esercitare liberamente le sue funzioni spirituali, soltanto tali atti resteranno privi di qualunque giuridica efficacia a tutti gli effetti civili»⁷⁸⁶.

In realtà, la costruzione succitata sembrava superare la definizione dell'atto di autorizzazione, tradizionalmente individuato come il provvedimento, incidente su preesistenti situazioni di vantaggio e volto a rimuovere i limiti che la legge, in generale, dispone circa le stesse⁷⁸⁷, visto che, nel caso dell'approvazione, il provvedimento non autorizza il ministro ad esercitare un diritto già esistente nella sua sfera giuridica ma impedito nella concreta esplicazione dalla necessità di rispettare pubbliche esigenze⁷⁸⁸, in quanto anche i ministri non muniti dell'approvazione governativa esercitano tutti i poteri concernenti il loro ministero spirituale.

Escluso, quindi, che l'approvazione si configurasse come un provvedimento autorizzatorio si giungeva, in taluni casi, a ritenere che la stessa fosse una concessione.

I provvedimenti concessori, infatti, sono quelli che, diversamente dalle autorizzazioni, non incidono su preesistenti situazioni di vantaggio ma le costituiscono o assegnano⁷⁸⁹ e, pertanto, si riteneva che, poiché l'approvazione conferisce capacità e diritti al ministro essa fosse una concessione⁷⁹⁰.

Anche tale costruzione, peraltro, finiva col lasciare molte perplessità. Infatti, l'approvazione, anche nei casi in cui comportava per i ministri cui si riferiva vere e proprie agevolazioni, descritte dal regolamento del 1930, non si sostanziava comunque nel conferimento di diritti propri dell'amministrazione, poiché, anche in riferimento alla

⁷⁸⁶ P.A. D'AVACK, *Il diritto matrimoniale dei culti acattolici nell'ordinamento giuridico italiano*, Roma, 1933, p. 46 ss. In tal senso cfr. anche M. PIACENTINI, *La legge 24 giugno 1929*, cit., p. 26; C. MAGNI, *Intorno al diritto*, cit., p. 109 ss.

⁷⁸⁷ Cfr. A. ROMANO, *I soggetti e le situazioni giuridiche soggettive del diritto amministrativo*, in *Diritto amministrativo*, cit., p. 297.

⁷⁸⁸ Cfr. F. HÜBLER, *Ancora sulla posizione*, cit., p. 123: «Tale affermazione, infatti, non può essere sostenuta né con riguardo alle attività proprie del ministero, perché sarebbe assurdo e incostituzionale che lo Stato pretendesse di esercitare un controllo di merito sulle persone incaricate dalle autorità confessionali di promuovere e difendere il proprio culto, né con riferimento alle facoltà che al ministro verrebbero attribuite in virtù dell'atto autorizzatorio, perché nessuna legge stabilisce che i ministri abbiano il diritto, anche se indisponibile in attesa dell'intervento dell'autorizzazione governativa, di affiggere avvisi o di eseguire collette senza munirsi del necessario consenso delle autorità di pubblica sicurezza».

⁷⁸⁹ In proposito cfr. E. SILVESTRI, *Concessione*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1961, p. 370, secondo cui le «concessioni amministrative sono espressioni di una potestà pubblica e tendono, quindi, al conseguimento di fini pubblici», con esse «l'autorità provvede indirettamente alla gestione di determinate attività», facendo derivare al soggetto «diritti e facoltà connessi a situazioni giuridiche proprie dell'amministrazione». Cfr. anche A. ROMANO, *I soggetti*, cit., p. 304. Cfr. anche M. D'ALBERTI, *Concessioni amministrative*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1988, p. 1 ss.

⁷⁹⁰ Cfr. per tale posizione T. MAURO, *Considerazioni*, cit., p. 191.

possibilità di assistere ai matrimoni tra gli acattolici, «al ministro non sono affidati i compiti dell'ufficiale di stato civile e per di più egli è libero di decidere, di volta in volta, se intende officiare un determinato matrimonio, cosa che certo non potrebbe fare se fosse titolare di un pubblico servizio»⁷⁹¹.

Le varie soluzioni proposte in materia, oscillanti tra natura autorizzatoria o concessoria del provvedimento di approvazione, appaiono superate dalla costruzione dell'istituto come ammissione, configurata come l'«atto amministrativo formale che attribuisce un nuovo stato giuridico, previo accertamento delle condizioni e dei requisiti di legge: il riconoscimento di un diritto all'esplicazione di talune attività o a determinate prestazioni dell'amministrazione»⁷⁹². Si è rilevato, in proposito, come «il legislatore abbia voluto, in considerazione dell'opera che i ministri svolgono, attribuire loro, con l'approvazione, particolari diritti, in ordine ad attività di competenza statale» e che tali attribuzioni giustificano «la forma dell'accertamento preventivo, che viene ad incidere sulla capacità di svolgere anche tali mansioni»⁷⁹³.

Il provvedimento di approvazione può essere abrogato o revocato dall'autorità amministrativa quando vengano meno i requisiti che ne giustificavano la concessione⁷⁹⁴. Circa il problema dell'eventuale perdita della qualifica professionale, presupposto del provvedimento di approvazione, è indubbio che essa determini il venir meno delle ragioni che giustificano il provvedimento, ma, in dottrina, si registrano divisioni circa l'automaticità della revoca o la necessità dell'adozione di un atto formale in tale direzione⁷⁹⁵.

⁷⁹¹ F. HÜBLER, *Ancora sulla posizione*, cit., p. 125.

⁷⁹² G. STOPPANI, *Ammissione amministrativa*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1959, p. 257. La posizione che configura l'approvazione governativa dei ministri di culto acattolici come ammissione è sostenuta da F. HÜBLER, *Ancora sulla posizione*, cit., p. 125. In tale direzione cfr. anche F. ONIDA, *Ministri di culto*, cit., p. 7.

⁷⁹³ F. HÜBLER, *Ancora sulla posizione*, cit., p. 126.

⁷⁹⁴ Circa la revoca, l'abrogazione e le loro differenze cfr. L. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 1958, p. 323 ss., che sottolinea come la prima operi *ex tunc*, nei confronti degli atti viziati nel merito sin dalla loro adozione, mentre la seconda opera *ex nunc* per ragioni sopravvenute.

⁷⁹⁵ Sulla necessità di un atto di revoca conseguente alla perdita della qualifica professionale, cfr. F. HÜBLER, *Ancora sulla posizione*, cit., pp. 135-136: «In realtà, pur costituendo la nomina professionale un presupposto necessario, non si può, tuttavia, ritenere che, caduto il medesimo, la revoca segua automaticamente in quanto, come si è visto, le funzioni che il ministro esercita nel nostro ordinamento sono indipendenti da quelle proprie del ministero. Con il venir meno della qualità di ministro, però tali funzioni non hanno più ragione di esistere e quindi lo Stato dovrà provvedere a revocare l'approvazione, facendo salvi i diritti acquisiti dai terzi». In senso contrario, cfr. F. ONIDA, *Ministri di culto*, cit., pp. 6-7: «Ma qualora il requisito venuto meno fosse addirittura lo stesso primo ed essenziale presupposto della "nomina professionale" – per qualunque motivo gli organi professionali avessero, con provvedimento statutariamente legittimo, revocato o abrogato la nomina – allora è da ritenere che il provvedimento di approvazione cadrebbe automaticamente, senza necessità di attendere un atto formale che comunque la

Mediante l'approvazione, i ministri di culto acattolici si vedono riconosciuti una serie di diritti e di doveri indicati nella legge 1159 del 1929 e nel relativo regolamento di attuazione, r.d. 289 del 1930.

L'art. 3 del succitato regolamento dispone che i ministri, i quali hanno ottenuto l'approvazione «possono pubblicare ed affiggere nell'interno e alle porte esterne degli edifici destinati al proprio culto gli atti riguardanti il governo spirituale dei fedeli, senza particolare licenza dell'autorità di pubblica sicurezza e con esenzione da tasse». Tale diritto, peraltro, appare superato dalle garanzie costituzionali inerenti alla libertà religiosa e alla libertà di manifestazione del pensiero⁷⁹⁶.

Altro diritto che consegue all'approvazione è quello di «eseguire collette nell'interno e all'ingresso degli edifici destinati al proprio culto»⁷⁹⁷, senza alcuna ingerenza statale.

Come ricordato in precedenza, i ministri di culto approvati possono essere dispensati dalla chiamata alle armi, qualora il Prefetto attesti che la loro opera è indispensabile per i fedeli affidati alle loro cure⁷⁹⁸. L'art. 8 del r.d. 289 del 1930 prevede, poi, che ai ministri approvati lo Stato può affidare, in caso di mobilitazione delle forze armate, compiti di assistenza spirituale dei militari acattolici, nella qualità di cappellani militari.

Comunque, il compito e il potere più importante attribuito ad un ministro di culto approvato è quello di celebrare matrimoni validi agli effetti civili⁷⁹⁹.

L'art. 7 della citata legge sui culti ammessi statuisce: «Il matrimonio celebrato davanti ad alcuno dei ministri di culto indicati nel precedente art. 3, produce dal giorno della celebrazione gli stessi effetti del matrimonio celebrato davanti l'ufficiale dello stato civile quando siano osservate le disposizioni degli articoli seguenti». In realtà,

pubblica amministrazione avrebbe il dovere di emanare. Infatti nell'ipotesi contraria si darebbe vita per un certo tempo a una situazione non solo potenzialmente contraria agli scopi che l'istituto dell'approvazione si prefigge [...] ma anche illegittima costituzionalmente – se è vero che la Costituzione esclude la competenza sovrana dello Stato nell'ordine spirituale – in quanto sostanziantesi addirittura nel dare origine a una categoria di ministri di culto che sarebbero tali soltanto per lo Stato».

⁷⁹⁶ F. ONIDA, *Ministri di culto*, cit., p. 7.

⁷⁹⁷ Art. 4 r.d. 289 del 1930.

⁷⁹⁸ Cfr. art. 7 r.d. 289 del 1930.

⁷⁹⁹ In riferimento al problema se il matrimonio acattolico debba essere configurato come matrimonio autonomo o, piuttosto, come sottospecie del matrimonio civile si registrano opinioni divergenti. L'opinione che il matrimonio in parola costituisca un tipo a sé di matrimonio, religiosamente caratterizzato, diverso dal matrimonio civile, è sostenuta da: A.C. JEMOLO, *Il matrimonio*, Torino, 1957, p. 411 ss.; F. ONIDA, *Matrimonio degli acattolici*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1975, p. 875 ss.; P. COLELLA, *Il matrimonio davanti a ministri del culto cattolico e dei culti ammessi*, in *Trattato Rescigno*, II, Bologna 1982, p. 580; M. TEDESCHI, *Manuale*, cit., p. 299 ss. Ritengono invece che il matrimonio acattolico si configuri come un matrimonio civile celebrato in forma speciale: P. A. D'AVACK, *Il diritto matrimoniale*, cit.; F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 470; P. MONETA, *Matrimonio religioso*, cit., p. 293 ss.

l'approvazione governativa non è un requisito sufficiente al ministro acattolico per celebrare matrimoni civilmente rilevanti, in quanto la stessa legge 1159 del 1929, all'art. 8, prevede che l'ufficiale dello stato civile, il quale sarebbe competente a celebrare il matrimonio, deve, all'uopo, rilasciare un'autorizzazione scritta con indicazione del ministro di culto davanti al quale la celebrazione deve aver luogo⁸⁰⁰. L'autorizzazione, che viene rilasciata in seguito ad un accertamento volto a garantire che nulla si oppone alla celebrazione del matrimonio secondo le norme del codice civile, viene, generalmente, configurata come un nulla osta⁸⁰¹.

In riferimento agli adempimenti richiesti per rendere possibile la trascrizione del matrimonio religioso, la legge prevede lo svolgimento di un'attività *supplementare* rispetto ai compiti ordinari dei ministri di culto⁸⁰², impegnandoli a dare lettura agli sposi degli artt. 143, 144 e 147 del codice civile, a ricevere la dichiarazione degli stessi, a compilare l'atto di matrimonio e a trasmetterlo in originale all'ufficiale di stato civile nei tempi prefissati: «il ministro di culto, cattolico o acattolico che sia, quando celebra un matrimonio aspirante alla trascrizione civile, è chiamato a svolgere per lo Stato un'attività assolutamente particolare, che appare equidistante per diversità tanto dalla celebrazione di un matrimonio (meramente religioso, cioè) destinato ad esaurire i propri effetti all'interno dell'ordine confessionale, quanto dalla celebrazione "per delega" di un matrimonio (laico, cioè) destinato a rilevare nell'ordine statale nella totale indipendenza

⁸⁰⁰ Per un parallelo con la disciplina della trascrizione del matrimonio canonico cfr. S. DOMIANELLO, *I matrimoni*, cit., p. 371: «La differenza, che rende l'autorizzazione prevista all'art. 8 della legge n. 1159/1929 (non identica ma) solo sostanzialmente analoga al certificato di nullaosta rilasciato per i matrimoni cosiddetti concordatari, risiede, dunque, nel fatto che, trattandosi qui di nozze da celebrare "davanti a ministri di confessioni acattoliche senza intese", l'attestato reso dall'ufficiale di stato civile in merito all'insussistenza di ostacoli alla trascrizione non potrebbe limitarsi a certificare la semplice assenza di impedimenti al matrimonio (che, in questo caso particolare, la legge speciale fa coincidere con le cause ostative alle nozze civili laiche!), in quanto, fra i presupposti essenziali per la valida trascrizione del tipo di matrimoni considerati nella specie, è prevista *anche* (o, se si preferisce, *in più*) l'approvazione ministeriale del celebrante ai sensi dell'art. 3 della legge n. 1159/1929».

⁸⁰¹ Cfr. F. HÜBLER, *Ancora sulla posizione*, cit., p. 145; P. A. D'AVACK, *Il diritto matrimoniale*, cit., p. 56; M. TEDESCHI, *Manuale*, cit., p. 303; C. MAGNI, *Intorno al diritto*, cit., p. 128 ss.; M. PETRONCELLI, *Il regime matrimoniale in Italia*, Napoli, 1973, p. 44 ss. Per la tesi che vorrebbe assimilare la succitata autorizzazione ad una delega cfr., invece, M. PIACENTINI, *I culti ammessi*, cit., p. 462 ss.; O. GIACCHI, *La legislazione*, cit., p. 76; P. MONETA, *Matrimonio religioso e ordinamento civile*, Torino, 2001, p. 158 ss.; C. CARDIA, *Manuale*, cit., p. 454.

⁸⁰² Cfr. F. ONIDA, *Ministri di culto*, cit., p. 7: «I principali momenti d'intervento attivo e volontario del ministro nell'*iter* matrimoniale sono due: quello della "redazione" dell'atto di matrimonio e quello della "trasmissione" del medesimo atto all'ufficiale di stato civile, il secondo dei quali assume in maniera emblematica il significato di mezzo di collegamento tra ordinamento confessionale e ordinamento statale, proprio della funzione qui attribuita dalla legge al ministro "approvato" di culto».

dal valore religioso attribuitogli dai nubendi, in semplice coscienza ovvero anche all'interno di una confessione»⁸⁰³.

Il regolamento 289 del 1930 prevede, all'art. 28, che «i ministri dei culti ammessi nello Stato non possono rilasciare copie né certificati degli atti di matrimonio celebrati davanti a loro». Ciò induce la dottrina ad escludere che i ministri acattolici celebranti matrimoni validi agli effetti civili possano essere del tutto assimilati ai pubblici ufficiali⁸⁰⁴. Pur tuttavia, si ritiene, conformemente alle previsioni della legge penale⁸⁰⁵, che, nel caso di inadempimento ingiustificato delle attività strumentali alla trascrizione del matrimonio religioso, i ministri acattolici possano essere puniti come pubblici ufficiali⁸⁰⁶.

⁸⁰³ S. DOMIANELLO, *I matrimoni*, cit., p. 283.

⁸⁰⁴ Cfr. F. HÜBLER, *Ancora sulla posizione*, cit., p. 147; M. TEDESCHI, *Manuale*, cit., p. 301; M. PIACENTINI, *I culti ammessi*, cit., p. 462 ss.

⁸⁰⁵ Cfr. art. 357 c.p. secondo cui sono pubblici ufficiali «oltre agli impiegati dello Stato o di un altro ente pubblico che esercitano, permanentemente o temporaneamente, una pubblica funzione, legislativa, amministrativa o giudiziaria, ogni altra persona che esercita permanentemente o temporaneamente, gratuitamente o con retribuzione, volontariamente o pre obbligo, una pubblica funzione, legislativa, amministrativa o giudiziaria».

⁸⁰⁶ Cfr. C. MAGNI, *Intorno al diritto*, cit., p. 133 ss.; F. HÜBLER, *Ancora sulla posizione*, cit., p. 146; F. ONIDA, *Ministri di culto*, cit., p. 7.

CONCLUSIONI

La diffusione sul territorio italiano di movimenti religiosi nuovi, o di nuovo insediamento, ha determinato l'emersione sul piano sociale di diverse categorie di operatori confessionali, che non sempre rispecchiano le caratteristiche tradizionali, mutate dalla concezione cattolica, della figura di ministro di culto.

Dinanzi al concreto sviluppo della società in senso pluralista, alcuni autori hanno ritenuto opportuno cercare di stabilire dei filtri all'ingresso indiscriminato di nuove realtà religiose nel nostro ordinamento, caldeggiando la necessità da parte dello Stato di operare un controllo sulle mansioni effettivamente esercitate dal soggetto che si fregia della qualifica di ministro di culto.

Le riflessioni svolte inducono, però, a ritenere contrastante con i principi di laicità e autonomia confessionale, fatti propri dall'ordinamento italiano, l'operazione ermeneutica volta a stabilire un contenuto predefinito per la categoria normativa di ministri di culto.

D'altra parte, la ricerca di un comune denominatore, in ordine alle mansioni confessionali esercitate, si scontra con l'evidenza, rinvenibile dall'analisi sociologica, che non esistono caratteristiche comuni a tutti i ministri di culto, o alla maggior parte di essi. La conformazione della figura risente, infatti, del diverso tipo di organizzazione confessionale adottata ed è espressione concreta del patrimonio dottrinario che la supporta.

In base all'analisi condotta, appare evidente che per l'identificazione normativa non si possa prescindere dalle qualifiche confessionali. È la confessione interessata che certifica il possesso della qualità di ministro di culto e lo Stato assume la qualifica confessionale come un presupposto, cui sono connesse precise conseguenze giuridiche.

Il fatto che lo Stato debba accettare la qualifica confessionale e non possa sottoporre la stessa ad alcuna verifica pratica non implica, diversamente da quanto sostenuto da una parte della dottrina, che possano essere utilizzate qualifiche di comodo al fine di accedere ad un trattamento normativo considerato particolarmente appetibile. Lo studio della normativa dedicata ai ministri di culto dimostra, infatti, che le norme "particolarmente favorevoli" previste per la categoria o sono il frutto di convenzioni bilaterali o, comunque, si conformano come disposizioni a godimento condizionato, richiedendo per la concreta operatività un previo contatto con il gruppo confessionale cui il ministro appartiene, che può consistere nella conclusione di mini-intese

amministrative, come nel caso delle norme sulla previdenza, o nel controllo di conformità degli statuti confessionali all'ordinamento giuridico, come nel caso delle disposizioni relative alla tutela del segreto ministeriale.

Diversa è la questione concernente la condizione giuridica dei ministri di culto nell'ordinamento italiano.

Una rivisitazione della normativa ad essi dedicata, che intenda porsi in consonanza con i principi di uguaglianza e libertà religiosa, induce ad escludere che possa configurarsi uno *status*, almeno nel senso tradizionale del termine, in capo ai ministri di culto, il cui trattamento peculiare deve essere, piuttosto, giustificato in ragione dell'importanza della funzione assolta.

Nella prospettiva dell'ordinamento civile, laico e pluralista, il ministro di culto si configura come un funzionario confessionale, che assume, per la sua posizione nell'organizzazione religiosa, un ruolo fondamentale nella dinamica dei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose.

La categoria consente un concreto soddisfacimento delle istanze religiose collettive e assicura allo Stato la possibilità di conoscere la portata delle domande di libertà religiosa avanzate dalle diverse confessioni, i cui ministri si pongono come referenti qualificati. La capacità esponenziale e il ruolo strumentale all'esercizio della libertà religiosa costituiscono, quindi, le caratteristiche principali dei ministri di culto nell'ordinamento democratico e sintetizzano anche i motivi che giustificano, per tali soggetti, un trattamento diversificato rispetto agli altri consociati.

La disciplina di settore, infatti, appare orientata a dare un rilievo all'appartenenza religiosa qualificata di determinati soggetti, non per rimarcare situazioni di indebito privilegio o stabilire anacronistiche discriminazioni, ma per garantire l'esercizio della libertà religiosa nella sua dimensione individuale e collettiva.

Il fatto che sia giustificata un'attenzione particolare del legislatore nei confronti dei ministri di culto, non significa, però, che tutto l'impianto normativo ad essi dedicato possa essere salvaguardato e protetto.

Considerate nella prospettiva dei principi costituzionali, infatti, molte disposizioni unilaterali concernenti la categoria, come quelle sulle ineleggibilità ed incompatibilità, appaiono di dubbia legittimità, poiché rispondenti a motivazioni anacronistiche.

Diversamente, il sistema normativo creato in virtù del principio di bilateralità ha mostrato una grande flessibilità e consentito di dare specifiche risposte alle diverse istanze confessionali.

BIBLIOGRAFIA

ABBAGNANO N., *Laicismo*, in *Grande dizionario enciclopedico*, fondato da P. FEDELE, VII, Torino, 1958, pp. 633-640.

ADVERSI A., *Note sulle incompatibilità dei ministri di culto e degli ecclesiastici a coprire dati uffici pubblici*, in *Il diritto ecclesiastico*, 73 (1962), I, pp. 69-108.

ALBISETTI A., *Il diritto ecclesiastico nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Milano, 2001.

ALLORIO E., *La cosa giudicata rispetto ai terzi*, Milano, 1935.

ALLPORT GORDON W., *L'individuo e la sua religione*, Brescia, 1972.

ALPA G., *La normativa sui dati personali. Modelli di lettura e problemi esegetici*, in *Trattamento dei dati e tutela della persona*, Milano, 1998.

ARRIETA J.I., *Vescovi*, in *Enciclopedia giuridica*, XXXII, Roma, 1994, pp. 1-12.

ASCARELLI T., *Appunti di diritto commerciale*, I, Milano, 1931.

BACCARI R., *La volontà nei sacramenti*, Milano, 1941.

BALDASSARRE A., *Libertà*, in *Enciclopedia giuridica*, XIX, Roma, 1990, pp. 1-24.

BALIĆ S., *Ufficio ecclesiastico*, in *Ebraismo, Cristianesimo, Islam. Dizionario comparato delle religioni monoteistiche*, Casale Monferrato, 1991, p. 624 ss.

BARBERO D., *Sistema istituzionale del diritto privato italiano*, I, Torino, 1950.

BARBIERI L., *Sul concetto di confessione religiosa*, Napoli, 1991.

BARILE P., *Appunti sulla condizione dei culti acattolici in Italia*, in *Il diritto ecclesiastico*, 63 (1952), I, pp. 342-355.

- *Il soggetto privato nella costituzione italiana*, Padova, 1953.

BARILLARO D., *Astensione del confessore dalla deposizione testimoniale*, in *Archivio penale*, 11 (1955), pp. 99-120.

- *Considerazioni preliminari sulle confessioni religiose diverse dalla cattolica*, Milano, 1968.

- *Nozione giuridica di edificio destinato al culto*, in *Archivio giuridico*, 164 (1959), pp. 54-65.

BASSANO U., *Sull'art. 8 del Concordato*, in *Il diritto ecclesiastico*, 53 (1942), pp. 93-96.

BATTAGLINI V., *Osservazioni sull'uso illecito dell'abito ecclesiastico*, in *Giustizia penale*, 9 (1938), pp. 401-412.

BELLINI P., *Le leggi ecclesiastiche separatiste (1848-1867)*, in *La legislazione ecclesiastica. Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, a cura di P. A. D'AVACK, Vicenza, 1967, pp. 145-190.

- *Principi di diritto ecclesiastico*, Bresso, 1976.

- *Saggi di diritto ecclesiastico italiano*, introduzione di M. TEDESCHI, Soveria Mannelli, 1996.

BERLINGÒ S., *Il potere autorizzativo nel diritto ecclesiastico*, Milano, 1974.

- *Intervista*, in *Concordato: opinioni a confronto*, a cura di V. TOZZI, Napoli, 1984, p. 76 ss.

- *Fonti del diritto ecclesiastico*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, IV, Torino, 1991, pp. 459-464.

- *Promozione culturale e pluralismo scolastico*, Milano, 1983.

- *Si può essere più garantisti del Garante? A proposito delle pretese di "tutela" dai registri di battesimo*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 17 (2000), I, pp. 295-308.

- *Sostentamento dei ministri di culto*, in *Enciclopedia giuridica*, XXX, Roma, 1993, pp. 1-3.

BERTOLA A., *Il clero cattolico nel diritto italiano vigente*, in *Rivista amministrativa del Regno*, 91 (1940), pp. 222-240.

- *Ministri di culto*, in *Nuovo digesto italiano*, VIII, Torino, 1939, pp. 601-613.

BERTOLINO R., *Ebraismo italiano e l'intesa con lo Stato*, in *Nuovi accordi fra Stato e confessioni religiose. Studi e testi*, Milano, 1985, p. 85ss.

- *Ricerche sul giuramento dei vescovi. Contributo allo studio del diritto ecclesiastico subalpino*, I-II, Torino, 1971-1976.

BETTETINI A., *Alla ricerca del "ministro di culto". Presente e futuro di una qualifica nella società multireligiosa*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 17 (2000), I, pp. 249-267.

BOBBIO N., *Libertà fondamentali e formazioni sociali. Introduzione storica*, in *Politica del diritto*, Torino, 1975, pp. 453-471.

BORDONALI S., *Sulla "laicità" dell'ora di religione cattolica*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 18 (1989), pp. 444-453.

BOTTA R., *Appartenenza confessionale e libertà individuali*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 18 (2001), II, pp. 103-125.

- *Il caso del Cardinale Giordano: una occasione perché lo Stato e la Chiesa riprendano un cammino interrotto*, in *Corriere giuridico*, 15 (1998), pp. 1123-1127.

- *Cittadini e fedeli nei Paesi dell'Unione europea. La situazione italiana*, in *Il diritto ecclesiastico*, 110 (1999), I, pp. 45-82.

- *Giurisdizione concorrente del pretore del lavoro in tema di "giusta paga" del sacerdote*, in *Corriere giuridico*, 7 (1990), pp. 1265-1268.

- *Manuale di diritto ecclesiastico. Valori religiosi e società civile*, Torino, 1994.

- *Il potere di certificazione delle autorità confessionali nella nuova disciplina di derivazione pattizia*, in *Il diritto ecclesiastico*, 103 (1992), I, pp. 34-64.

- *Previdenza sociale del clero*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, IV, Torino, 1991, pp. 501-506.

- *Spese di culto*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XIV, Torino, 1999, pp. 459-463.

- *Trattamento di dati personali e confessioni religiose (dalla legge 31 dicembre 1995, n. 675 al d. lgs. 11 maggio 1999, n. 135)*, in *Il diritto ecclesiastico*, 110 (1999), I, pp. 882-927.

- *Tutela del sentimento religioso ed appartenenza confessionale nella società globale. Lezioni di diritto ecclesiastico per il triennio con appendice bibliografica e normativa*, Torino, 2002.

BRUNO R., *Ministri di culto e reati elettorali*, in *Archivio giuridico*, 188 (1983), pp. 365-378.

BRUTTI C.-PARLANI BRUTTI R., *Strutture di appartenenza e identificazione*, in *Daimon. Annuario di diritto comparato delle religioni*, 1 (2001), pp. 139-152.

CAIA G., *Funzione pubblica e servizio pubblico*, in *Diritto amministrativo*, a cura di L. MAZZAROLLI et AL., I, Bologna, 1998, pp. 898-913.

CAMPESE U., *Considerazioni sulla previdenza sociale del clero cattolico*, in *Previdenza sociale*, 40 (1984), pp. 1242-1250.

CAPPELLINI E., *Il presbiterato: ministerialità sacerdotale e servizio pastorale*, in *Episcopato, presbiterato e diaconato. Teologia e diritto canonico*, Cinisello Balsamo, 1988, pp. 278-323.

CAPPELLINI E.-COMPOSTA D.-MOGAVERO D., *Il presbitero nel nuovo Codice*, Brescia, 1985.

CARDIA C., *Ateismo e libertà religiosa nell'ordinamento giuridico, nella scuola, nell'informazione, dall'Unità ai nostri giorni*, Bari, 1973.

- *La condizione giuridica degli ecclesiastici (artt. 3-4)*, in *La revisione del Concordato alla prova*. Convegno nazionale sulla revisione del Concordato, Bologna, 1987, p. 155 ss.

- *Il governo della Chiesa*, Bologna, 1984.

- *Manuale diritto ecclesiastico*, Bologna, 2000.

- *Ordinamenti religiosi e ordinamenti dello Stato. Profili giurisdizionali*, Bologna, 2003.

- *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, Torino, 2002.

- *Stato e confessioni religiose, V) il regime finanziario*, in *Enciclopedia giuridica*, XXX, Roma, 1993, pp. 1-11.

CARLI L. M., *Sacerdozio ministeriale e/o ministero sacerdotale?*, in *Palestra del clero*, 56 (1977), pp. 1012-1025.

CARNELUTTI F., *Teoria generale del diritto*, Roma, 1951.

CARON P. G., *Efficacia civile degli atti ecclesiastici di cui all'art. 23 cpv. del Trattato Lateranense*, in *Il diritto ecclesiastico*, 55 (1944-45), pp. 224-234

CASTRONOVO C., *Legittimazione, discorso giuridico, diritto privato*, in *Jus*, 46 (1985), pp. 440-449.

CASUSCELLI G., *Il caso del "calciatore pentito" ed il segreto confessionale*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 18 (2001), III, pp. 1011-1026.

- *Il "caso Giordano": tentazione del privilegio ed ingiustificate omissioni*, in *Diritto processuale penale*, 31 (1998), pp. 1196-1210.

- *Edifici ed edilizia di culto*, Milano, 1979.

- *"L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale" in materia di vilipendio della religione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 18 (2001), III, pp. 1119-1131.

- *Libertà religiosa e confessioni di minoranza. Tre indicazioni operative*, in *Studi in onore di Gaetano Catalano*, I, Soveria Mannelli, 1998, pp. 426-428.

- *Post- confessionismo e transizione*, Milano, 1984.

CATALANO G., *Il diritto di libertà religiosa*, Milano, 1957.

- *Sovranità dello Stato e autonomia della Chiesa nella Costituzione Repubblicana. Contributo all'interpretazione dell'art. 7 della Costituzione*, Milano, 1968.

CAVANA P., *Interpretazioni della laicità. Esperienza francese ed esperienza italiana a confronto*, Roma, 1998.

CECCANTI S., *Una libertà comparata. Libertà religiosa, fondamentalismi e società multietniche*, Bologna, 2001.

CELEGHIN A., *Origine e natura della potestà sacra. Posizioni postconciliari*, Brescia, 1987.

CERRETO G., *Tutela penale paritaria del sentimento religioso: la Corte Costituzionale completa l'opera*, in *Il diritto ecclesiastico*, 115 (2004), I, p. 131-140.

CERULLI IRELLI V., *Corso di diritto amministrativo*, Torino, 1997.

CHIAPPETTA L., *Il codice di diritto canonico. Commento giuridico-pastorale*, I-III, Roma, 1996.

CHIAROTTI F., *Appartenenza*, in *Enciclopedia dei diritto*, II, Milano, 1958, p. 702-707.

La Chiesa dopo il Concilio. Atti del congresso internazionale di diritto canonico, Roma, 14-19 gennaio 1970, Milano, 1972.

CHIZZONITI A., *Le certificazioni confessionali nell'ordinamento giuridico italiano*, Milano, 2000.

CICU A., *Il concetto di status*, in *Scritti minori*, I, Milano, 1965.

CIMBALO G., *Appartenenza religiosa e credenze "filosofiche" nella revisione costituzionale del sistema di finanziamento dei culti in Belgio*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 12 (1995), I, pp. 131-153

CINELLI M., *Previdenza sociale*, in *Enciclopedia giuridica*, XXIV, Roma, 1991, pp. 1-9.

CIOPPI G., *Tra eguaglianza e libertà. Contributo ad una disciplina giuridica del fenomeno religioso*, Napoli, 1999.

CIPROTTI P., *Alcune questioni circa l'art. 3 del Concordato*, in *Il diritto ecclesiastico*, 46 (1935), p. 350-361.

- *Gli ecclesiastici e i religiosi*, in *La legislazione ecclesiastica. Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, a cura di P. A. D'AVACK, Vicenza, 1967, p. 359 ss.

- *Il privilegio del foro e l'art. 8 del Concordato dal punto di vista del diritto canonico*, in *Il diritto ecclesiastico*, 46 (1935), p. 234-241.

Citizenship and Immigration. Proceedings of the conference held at the University of Milan, Law Faculty, November 7-9, 1996, a cura di V. FERRARI - T. HELLER – E. DE TULLIO, Milano, 1996.

COLAIANNI N., *Introduzione al tema*, in *Daimon. Annuario di diritto comparato delle religioni*, 3 (2003), p. 5-28.

- *Libertà religiosa e società dell'informazione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 16 (1999), I, p. 195-226.

- *Ministri del sacro nello Stato laico*, in *Il diritto ecclesiastico*, 115 (2004), I, pp. 9-17.

Commento al Codice di Diritto Canonico, a cura di P.V. PINTO, Città del Vaticano, 2001.

Concordato: opinioni a confronto, a cura di V. TOZZI, Napoli, 1984.

CONGAR Y., *Ministeri e comunione ecclesiale*, Bologna, 1973.

CONSO G.- GREVI V., *Profili del nuovo codice di procedura penale*, Padova, 1998.

CONSORTI P., *La remunerazione del clero. Dal sistema beneficiale agli Istituti per il sostentamento*, Torino, 2000.

CORDERO F., *Tre studi sulle prove penali*, Milano, 1963.

CORECCO E., *L'origine del potere di giurisdizione episcopale. Aspetti storico-giuridici e metodologico-sistematici della questione*, in *La Scuola Cattolica*, 96 (1968), pp. 35-52.

- *Ius et communio. Scritti di diritto canonico*, a cura di G. BORGONOVO – A. CATTANEO, I, Casale Monferrato, 1997.

CORSALE M., *Pluralismo giuridico*, in *Enciclopedia del diritto*, XXIII, Milano, 1968, pp. 1001-1012.

COVIELLO N., *Manuale di diritto ecclesiastico*, Roma, 1915.

CRESPI A., *La tutela penale del segreto*, Palermo, 1952.

Dalla legge sui culti ammessi al progetto di legge sulla libertà religiosa (1 marzo 2002). *Atti del Convegno di Ferrara del 25-26 ottobre 2002*, a cura di G. LEZIROLI, Napoli, 2004.

Dalla restaurazione al consolidamento dello Stato unitario, a cura di M. TEDESCHI, Milano, 1981.

DALLA TORRE G., *Il fattore religioso nella Costituzione. Analisi e interpretazioni*, Torino, 1995.

- *Il primato della coscienza. Laicità e libertà nell'esperienza giuridica contemporanea*, Roma, 1992.

D'ANDREA L., *Eguale libertà e d interesse alle intese delle confessioni religiose: brevi note a margine della sent. Cost. n. 346/2002*, in *Il diritto ecclesiastico*, 115 (2004), II, p. 481 ss.

D'ANGELO A., *Il concetto giuridico di "status"*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, 65 (1938), pp. 292-305.

D'ANGELO G., *Ultime vicende giudiziarie della Chiesa di Scientology*, in *Il diritto ecclesiastico*, 109 (1998), I, pp. 384-408.

D'AVACK P.A., *Il diritto matrimoniale dei culti acattolici nell'ordinamento giuridico italiano*, Roma, 1933.

- *La posizione giuridica del diritto canonico nell'ordinamento italiano*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, IV, Padova, 1940, pp. 194-203.

- *Il problema storico giuridico della libertà religiosa*, Roma, 1964.

- *Trattato di diritto ecclesiastico. Parte generale*, Milano, 1978.

DE BERNARDIS L.M., *Il ministro di culto come soggetto attivo del reato nel codice penale vigente*, in *Il contenzioso ecclesiastico: rivista politica di leggi, dottrina, giurisprudenza ed amministrazione in materia ecclesiastica*, 38 (1937), pp. 130-139.

- *I "privilegia clericorum" nel diritto italiano*, Milano, 1937.

DE CESARE C., *Incompatibilità ed ineleggibilità parlamentari*, in *Enciclopedia giuridica*, XVI, Roma, 1989, pp. 1-11.

DE GREGORIO F., *La legislazione sardo-piemontese e la reazione cattolica (1848-1861). Con particolare riferimento al dibattito parlamentare*, Soveria Mannelli, 1999.

DELLA CASA M., *Incompatibilità tra la funzione di ministro del culto e la professione forense*, in *Giustizia civile*, 27 (1977), I, pp. 335-339.

DELOGU T., *L'uso abusivo di abito ecclesiastico (nota a sent. Cass. sez. 3° pen., 20 gennaio 1954)*, in *Giurisprudenza completa della Corte di Cassazione, Sezione Penale*, 1 (1944), pp. 416-422.

DE LUCA L., *Diritto ecclesiastico ed esperienza giuridica*, Milano, 1976.

- *Rilevanza dell'ordinamento canonico nel diritto italiano*, Padova, 1943.

DEL VECCHIO G., *Sull'idea di una scienza del diritto universale comparato*, in *Rivista italiana di scienze giuridiche*, 1908, p. 1988 ss.

DEMARCHI F., *Appartenenza*, in *Dizionario di sociologia*, a cura di F. DEMARCHI – A. ELLENA, Cinisello Balsamo, 1976, pp. 99-103.

DE PAOLIS V., *De delictis contra sanctitatem sacramenti Paenitentiae*, in *Periodica de re canonica*, 79 (1990), pp. 177-218.

DE ROSA G., *Storia del movimento cattolico in Italia*, II, Bari, 1966.

DIANICH S., *Teologia del ministero ordinato*, Cinisello Balsamo, 1984.

Il dibattito sulla revisione del Concordato (1965-1984), a cura del SERVIZIO STUDI DEL SENATO DELLA REPUBBLICA, Roma, 1984.

DI COSIMO G., *Alla ricerca delle confessioni religiose*, in *Il diritto ecclesiastico*, 109 (1998), I, pp. 421-436.

I diritti fondamentali della persona umana e la libertà religiosa. Atti del V colloquio giuridico (8-10 marzo 1984), Città del Vaticano, 1985.

DI SEGNI R., *Guida alle regole alimentari ebraiche*, Roma, 1986.

DOMIANELLO S., *I matrimoni "davanti a ministri di culto"*, in *Famiglia e matrimonio*, a cura di G. FERRANDO – M. FORTINO – F. RUSCELLO, I, Milano, 2002, pp. 202-492

- *Sulla laicità nella Costituzione*, Milano, 1999.

DOSSETTI G., *Intervento del 21 marzo 1947*, in A. CAPITINI – P. LACAITA, *Gli atti dell'Assemblea costituente sull'art. 7*, Manduria-Perugia, 1959, pp. 411-423.

Episcopato, presbiterato e diaconato. Teologia e Diritto Canonico, Cinisello Balsamo, 1988.

FALCO M., *Corso di diritto ecclesiastico*, Padova, 1938.

FALCO M.-BERTOLA A., *Comunità israelitiche*, in *Nuovissimo Digesto Italiano*, III, Torino, 1980, pp. 914-918.

FALZEA A., *Capacità (teoria generale)*, in *Enciclopedia del diritto*, VI, Milano, 1976, pp. 1-15.

- *Efficacia giuridica*, in *Enciclopedia del diritto*, XIV, Milano, 1976, pp. 482-489.

FALZONE V., *La Costituzione e i culti non cattolici*, Milano, 1953.

FALZONE V.-PALERMO F.-COSENTINO F., *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Milano, 1980.

Il fedele cristiano. La condizione giuridica dei battezzati, Bologna, 1989.

FELICIANI G., *Il popolo di Dio*, Bologna, 1991.

FERRABOSCHI M., *Congrua*, in *Enciclopedia giuridica*, VIII, Roma, 1988, pp. 1-6.

- *Corporazioni religiose*, in *Enciclopedia del diritto*, X, Milano, 1962, p. 684 ss.

- *Ecclesiastici (dir. can.)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIV, Milano, 1976, pp. 243-251.

- *Ecclesiastici (dir. eccl)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIV, Milano, 1976, pp. 251-267.

FERRANTE M., *Enti ecclesiastici e organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS)*, in *Il diritto ecclesiastico*, 107 (1996), I, pp. 573-595.

FERRARI S., *Dall'appello per abuso alla tutela dei diritti dei fedeli. Il progetto di legge Mancini sulle offese all'ordine e alla tranquillità pubblica commesse da ecclesiastici*, in *Studi in onore di P. A. d'Avack*, II, Milano, 1976, pp. 371-386.

- *L'evoluzione della normativa concernente lo status degli ecclesiastici*, in *Scritti in onore di Pietro Gismondi*, Milano, 1987, pp. 683-701.

- *Legislazione ecclesiastica e prassi giurisprudenziale. Gli abusi dei ministri di culto tra laicizzazione della normativa e confessionismo della magistratura*, Padova, 1977.

- *La nozione di confessione religiosa (come sopravvivere senza conoscerla)*, in *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, Torino, 1995, pp. 19-32.

- *Lo spirito dei diritti religiosi. Ebraismo, cristianesimo e islam a confronto*, Bologna, 2002.

- *Stati, diritti e confessioni religiose. Un modello europeo*, in *Il Regno/attualità*, 18 (1996), pp. 559-567.

FILORAMO G., *I nuovi movimenti religiosi. Metamorfosi del sacro*, Bari, 1986.

FINOCCHIARO F., *Aspetti dell'attività discrezionale della pubblica amministrazione in materia ecclesiastica*, in *Il diritto ecclesiastico*, 71 (1960), I, pp. 3-114.

- *Un aspetto pratico della "laicità" dello Stato: il difetto di giurisdizione nei confronti degli statuti e delle deliberazioni delle confessioni religiose in materia spirituale e dottrinale*, in *Giustizia civile*, 44 (1994), pp. 2130-2139.

- *Il Concordato e il codice di procedura penale del 1988 (in margine al caso del cardinale Giordano)*, in *Il diritto ecclesiastico*, 109 (1998), I, pp. 752-757.

- *Diritto ecclesiastico*, Bologna, 2003.

- *Note intorno ai ministri dei culti acattolici ed ai poteri dell'autorità in relazione al diritto di libertà religiosa*, in *Il diritto ecclesiastico*, 70 (1959), II, pp. 27-45.

- *La Repubblica italiana non è uno Stato laico*, in *Il diritto ecclesiastico*, 108 (1997), I, pp. 11-24.

- *Lo Stato sociale e il fenomeno religioso*, in *Nuovi studi di diritto canonico ed ecclesiastico*, a cura di V. TOZZI, Salerno, 1990, pp. 553-556.

- *Scientology nell'ordinamento italiano*, in *Il diritto ecclesiastico*, 106 (1995), I, pp. 603-613.

- *Uguaglianza giuridica e fattore religioso*, Milano, 1958.

FIORE M., *Il reato di "turbatio sacrorum". Contributo all'ermeneutica dell'art. 405 c.p.*, Padova, 1978.

FIORITA N., *Remunerazione e previdenza dei ministri di culto*, Milano, 2003.

FLORIDIA G. - SICARDI S., *Dall'eguaglianza dei cittadini alla laicità dello Stato. L'insegnamento confessionale nella scuola pubblica tra libertà di coscienza, pluralismo religioso e pluralità delle fonti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 34 (1989), I, pp. 1086-1098.

FLORIS P., *Autonomia confessionale. Principi-limite fondamentali e ordine pubblico*, Napoli, 1992.

FONZI F., *Stato e Chiesa*, in *Nuove Questioni di Storia del Risorgimento e dell'Unità d'Italia*, II, Milano, 1961, pp. 325-388.

FORTIER V., *L'encadrement législatif du phénomène sectaire en France*, in *Revue de droit canonique*, 51 (2001), pp. 21-42.

FREGOSI F., *Islam, una religione senza clero? Una riflessione comparata*, in *Daimon. Annuario di diritto comparato delle religioni*, 3 (2003), pp. 96-114.

FRIEDBERG E., *Die Grenzzwischen Staat und Kirche*, Tübingen, 1872.

FUBINI G., *La condizione giuridica dell'ebraismo italiano*, Torino, 1998.

GAFFNEY P.D., *Il sermone del profeta. La predicazione islamica nell'Egitto moderno*, in *Daimon. Annuario di diritto comparato delle religioni*, 3 (2003), p. 33 ss.

GALANTE A., *Manuale di diritto ecclesiastico*, a cura di A.C. JEMOLO, Milano, 1923.

GIACCHI O., *La legislazione italiana sui culti ammessi*, Milano, 1934.

- *L'ordinamento della Chiesa nel diritto italiano attuale*, in *Chiesa e Stato. Studi storici e giuridici per il decennale della Conciliazione tra la Santa Sede e l'Italia*, II, Milano, 1939, pp. 359-367.

GIANNINI M.S., *Autonomia (Teoria generale e diritto pubblico)*, in *Enciclopedia del diritto*, IV, Milano, 1959, pp. 356-366.

- *Diritto amministrativo*, Milano, 1970.

GILSENAN M. D., *Some Factors in the Decline of the Sufi Orders in Modern Egypt*, in *The Muslim World*, 57 (1967), p. 11 ss.

GISMONDI P., *Il diritto della Chiesa dopo il Concilio*, Milano, 1973.

- *L'interesse religioso nella costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1958, p. 1223 ss.

- *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Milano, 1975.

- *Il potere di certificazione della Chiesa nel diritto italiano*, Milano, 1943.

Giurisprudenza costituzionale e fattore religioso, Milano, 1987.

GUARINO A., *Diritto privato romano*, Napoli, 1992.

GUARINO A., *Organizzazioni non lucrative di utilità sociale ed enti religiosi nella riforma tributaria del terzo settore*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 14 (1997), I, pp. 23-48.

GUERZONI L., *Note preliminari per uno studio sulla laicità dello Stato sotto il profilo giuridico*, in *Archivio giuridico*, 172 (1967), pp. 99-103.

- *Il principio di laicità tra società civile e Stato*, in *Il principio di laicità nello Stato democratico*, a cura e con introduzione di M. TEDESCHI, Soveria Mannelli, 1996, pp. 59-82.

- *Stato laico e Stato liberale. Un'ipotesi interpretativa*, in *Il diritto ecclesiastico*, 88 (1977), I, pp. 509-554.

HABERMAS J.-TAYLOR G., *Multiculturalismo: lotte per il riconoscimento*, Milano, 1998.

HERRANZ J., *Una norma generale (Sacri ministri e potere civile)*, in *Communicationes*, 16 (1984), pp. 267-270.

HOMOLKA W.- JACOB W.- SEIDEL E., *Not by Birth Alone*, London-Washington, 1997.

HORTA ESPINOZA J. E., *Perseveranza e misericordia: due risposte alla crisi di un religioso chierico. La Dispensa dall'Ordine sacro e dai Voti Perpetui*, Roma, 2003.

HUXLEY A., *Si può parlare di sistemi giuridici religiosi?*, in *Daimon. Annuario di diritto comparato delle religioni*, 1 (2001), p. 186 ss.

IACOBELLI R., *La condizione degli ecclesiastici e dei religiosi di fronte al diritto processuale penale*, in *Giustizia penale*, 14 (1943), pp. 10-16.

Le intese fra Stato e confessioni religiose, a cura di MIRABELLI C., Milano, 1978.

JAEGER D.M.A., *Animadversiones quaendā de necessitudine inter potestatem ordinis et regiminis iuxta C.I.C. recognitum*, in *Antonianum*, 59 (1984), pp. 628-646.

- *Erezione di circoscrizioni ecclesiastiche orientali in territori a popolazione cattolica prevalentemente di rito latino: considerazioni canoniche e presupposti ecclesiologici*, in *Antonianum*, 75 (2000), pp. 499-521.

JEMOLO A.C., *La Chiesa e il suo diritto*, in *Archivio giuridico*, 93 (1925), pp. 26-57.

- *Chiesa e Stato in Italia. Dalla Unificazione a Giovanni XXIII*, Torino, 1965.

- *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, Torino, 1948.

- *Corso di diritto ecclesiastico*, Roma, 1944-1945.

- *Elementi di diritto ecclesiastico*, Firenze, 1927.

- *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Milano, 1975.

- *Le probleme de la laïcité en Italie*, in *La laïcité*, Paris, 1960, pp. 455-478.

- *Il matrimonio*, Torino, 1957.

- *Le norme sugli abusi dei ministri di culto (1871-1931)*, in *Studi in onore di Vincenzo Del Giudice*, Milano, 1953, p. 13 ss.

- *Problemi pratici della libertà*, Milano, 1961.

- *Religione dello Stato e articoli 402-404 cod. pen.*, in *Giustizia penale*, 11 (1950), II, pp. 201-205.

- *Significato e valore dell'art. 23 cpv. del Trattato del Laterano*, in *Il foro italiano*, 65 (1941), pp. 577-580.

- *Il valore del diritto della Chiesa nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Archivio giuridico*, 90 (1923), pp. 50-78.

KÜNG H., *Ebraismo*, con traduzione di G. MORETTO, Milano, 1993.

LA CROCE L., *I ministri di culto nel vigente sistema normativo. Una prima ricognizione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 20 (2003), II, pp. 364-376.

LAITIN D.D., *Hegemony and Culture: Politics and Religious Change among the Yoruba*, Chicago, 1986.

LARICCIA S., *Ecclesiastici*, in *Enciclopedia giuridica*, XII, Roma, 1989, pp. 1-9.

- *L'obiezione di coscienza in Italia, vent'anni di legislazione e giurisprudenza*, in *Il diritto ecclesiastico*, 103 (1992), I, pp. 259-304.

- *La rappresentanza degli interessi religiosi*, Milano, 1966.

LE BRAS G., *La Chiesa del diritto. Introduzione allo studio delle istituzioni ecclesiastiche*, Bologna, 1976.

Leggi Siccardi sull'abolizione del foro e dell'immunità ecclesiastica, Torino, 1850.

La legislazione ecclesiastica. Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione, a cura di P. A. D'AVACK, Vicenza, 1967.

LERRA A., *Chiesa e società nel Mezzogiorno. Dalla "ricettizia" del sec. XVI alla liquidazione dell'asse ecclesiastico in Basilicata*, Venosa, 1996.

LEVI A., *Teoria generale del diritto*, Padova, 1967.

LEZIROLI G., *Lineamenti di storia e sistemi di relazione fra Stato e Chiesa*, Ferrara, 1982.

- *Relazioni fra Chiesa cattolica e potere politico. La religione come limite del potere (Cenni storici)*, Torino, 1998.

LICASTRO A., *Dichiarazioni ingiuriose rese nel procedimento di nullità matrimoniale e segreto professionale del giudice ecclesiastico*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 7 (1990), I, pp. 554-565.

- *Indagini giudiziarie e ministero pastorale*, in *Il diritto ecclesiastico*, 100 (1989), I, p. 517 ss.

- *Ministri di culto: l'esperienza giurisprudenziale degli ultimi due lustri all'inizio del nuovo millennio*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 18 (2001), III, pp. 971-991.

- *I ministri di culto nell'ordinamento giuridico italiano*, Milano, 2005.

- *Tutela del segreto professionale e ministri di culto: il caso dei testimoni di Geova*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 26 (1997), pp. 256-262.

LILLO P., *Globalizzazione del diritto e fenomeno religioso. Saggi di riflessione*, Torino, 2002.

- *La libertà religiosa nell'Italia liberale*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 20 (2003), I, pp. 37-76.

LO CASTRO G., *Il soggetto e i suoi diritti nell'ordinamento canonico*, Milano, 1985.

LO IACONO P., *L'art. 23 cpv. del Trattato Lateranense: tentazioni giurisdizionaliste e tutela dell'ordinata colligatio (A vent'anni dalla stipula dell'Accordo di Villa Madama)*, in *Iustitia*, 57 (2003), 2-3, pp. 247-309.

LONG G.-DI PORTO V., *Dall'eccezione alla regola: le confessioni non cattoliche e l'otto per mille dell'IRPEF*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 15 (1998), I, pp. 41-82.

MACRÌ G., *Il caso Giordano: alcuni spunti di riflessione*, in *Il diritto ecclesiastico*, 111 (2000), I, pp. 234-255.

MAGNI C., *Gli effetti civili del matrimonio canonico*, Padova, 1948.

- *Intorno al diritto dei culti acattolici ammessi in Italia*, in *Studi Sassaesi*, 1-2 (1931), pp. 109-141.

- *I subalpini e il concordato. Studio storico giuridico sulla formazione delle leggi Siccardi*, Padova, 1967.

- *Variazioni sui subalpini*, Padova, 1962.

MANNS F., *Leggere la Mishnàh*, Brescia, 1984.

MARANO V., *Diritto alla riservatezza, trattamento dei dati personali e confessioni religiose. Note sull'applicabilità della legge n. 675/1996 alla Chiesa Cattolica*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 15 (1998), I, pp. 305-320.

MARGIOTTA BROGLIO F., *Italia e Santa Sede dalla grande guerra alla Conciliazione*, Bari, 1966.

- *Laicità degli Stati e libertà nell'Europa dei Dodici*, in *Coscienza e libertà*, 11-12 (1987-1988), pp. 18-22.

- *La protezione internazionale della libertà religiosa nella Convenzione Europea dei diritti dell'uomo*, Milano, 1967.

- *La qualificazione delle relazioni fra lo Stato italiano e la Chiesa cattolica*, in *Archivio giuridico*, 165 (1960), pp. 53-110.

MARGIOTTA BROGLIO F.- MIRABELLI C.- ONIDA F., *Religioni e sistemi giuridici. Introduzione al diritto ecclesiastico comparato*, Bologna, 1997.

MARONGIU G., *Funzione, II) Funzione amministrativa*, in *Enciclopedia giuridica*, XIV, Roma, 1989, pp. 1-8.

MARTINA G., *Aspetti dell'anticlericalismo in Europa nell'Otto e Novecento*, Roma, 1995.

- *I cattolici di fronte al fascismo*, in *Rassegna di teologia*, 17 (1976), pp. 170-194.

- *Il clero italiano e la sua azione pastorale verso la metà dell'Ottocento*, in *Storia della Chiesa. Il pontificato di Pio IX (1846-1878)*, XXI/2, opera iniziata da A. FLICHE e V. MARTIN, Torino, 1976, pp. 782-797.

- *Storia della Chiesa. Da Lutero ai nostri giorni. L'età del liberalismo*, III, Brescia, 1995.

MARTINES T., *Diritto costituzionale*, Milano, 1992.

MAURO T., *Considerazioni sulla posizione dei ministri dei culti acattolici nel diritto vigente*, in *Studi in onore di Vincenzo Del Giudice*, II, Milano, 1953, pp. 101-198.

- *Sulla legittimità costituzionale degli artt. 402-406 del codice penale*, in *Giustizia civile*, 5 (1957), III, pp. 254-258.

MESSNER F., *Éditorial: Ministres et lieux de culte*, in *Revue de droit canonique*, 47 (1997), II, p. 257 ss.

MICCOLI G., *Fra mito della cristianità e secolarizzazione. Studi sul rapporto chiesa-società nell'età contemporanea*, Casale Monferrato, 1985.

- "Vescovo e re del suo popolo". *La figura del prete curato tra modello tridentino e risposta controrivoluzionaria*, in *Storia d'Italia. (Annali 9): La Chiesa e il potere politico dal Medioevo all'età contemporanea*, Torino, 1986, pp. 894-916.

MIELE G., *Funzionario pubblico*, in *Novissimo Digesto Italiano*, VII, Torino, 1961, pp. 684-687.

MILANESI G., *Sociologia della religione*, Leumann, 1973.

MILANO A., *Storia degli ebrei in Italia*, Torino, 1963.

Ministero episcopale e dinamica istituzionale, Bologna, 1981.

Il ministero ordinato. Nodi teologici e prassi ecclesiale, Cinisello Balsamo, 2004.

MIRABELLI C., *L'appartenenza confessionale*, Padova, 1975.

- *Alcune considerazioni preliminari sul principio pattizio*, in *Nuovi Accordi tra Stato e Confessioni religiose. Studi e testi*, Milano, 1985, p. 382 ss.

MIRAGOLI E., *Il sigillo sacramentale*, in *Quaderni di diritto ecclesiale*, 3 (1990), pp. 411-421.

MOLINA MELIÁ A., *La potestad de los obispos sobre los sacramentos*, in *Revista española de derecho canonico*, 40 (1984), pp. 5-14.

MONETA P., *Matrimonio religioso e ordinamento civile*, Torino, 2001.

- *Stato sociale e fenomeno religioso*, Milano, 1984.

MORELLI G., *Gli ecclesiastici nel diritto italiano*, Milano, 1960.

MORICONI C., *Clero cattolico e ministri delle confessioni acattoliche (Previdenza sociale)*, in *Novissimo Digesto Italiano, Appendice I*, Torino, 1980, pp. 1277-1279.

MUSSELLI L., *Considerazioni sugli istituti delle confessioni acattoliche*, Padova, 1979.

- *Diritto ecclesiastico comparato*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, V, Torino, 1990, pp. 232-236

- *Insegnamento della religione cattolica e tutela della libertà religiosa*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 34 (1989), pp. 908-112.

MUSSELLI L.-TOZZI V., *Manuale di diritto ecclesiastico. La disciplina giuridica del fenomeno religioso*, Roma- Bari, 2000.

Musulmani in Italia. La condizione giuridica delle comunità islamiche, a cura di S. FERRARI, Bologna, 2000.

NICORA A., *Tratti caratteristici e motivi ispiratori del nuovo sistema di sostentamento del clero. Qualche annotazione a partenza avvenuta*, in *Quaderni di diritto ecclesiale*, 2 (1989), pp. 5-21.

Normativa ed organizzazione delle minoranze confessionali in Italia a cura di V. PARLATO –G.B. VARNIER, Torino, 1992.

Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica. Atti del II convegno nazionale di diritto ecclesiastico, Siena 27-29 novembre 1980, Milano, 1981.

I nuovi accordi tra Stato e Chiesa. Prospettive di attuazione, Milano, 1986.

OCLIN W., *Le pouvoir de l'évêque et le principe de collégialité*, in *La Chiesa dopo il Concilio. Atti del congresso internazionale di diritto canonico, Roma, 14-19 gennaio 1970*, I, Milano, 1972, pp. 143-167.

ONIDA F., *Appunti per una riflessione in tema di attuazione del quadro costituzionale in materia religiosa (a proposito di libertà e di uguaglianza)*, in *Il diritto ecclesiastico*, 101 (1990), I, pp. 423-434.

- *Matrimonio degli acattolici*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1975, p. 875 ss.
 - *Ministri di culto*, in *Enciclopedia giuridica*, XX, Roma, 1990, pp. 1-8.
 - *Nuove problematiche religiose per gli ordinamenti laici contemporanei: Scientology e il concetto giuridico di religione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 15 (1998), I, pp. 279-283.
- PACELLI F., *Diario della conciliazione con verbali ed appendice di documenti*, a cura di M. MACCARRONE, Città del Vaticano, 1959.
- PACILLO V., *Contributo allo studio di libertà religiosa nel rapporto di lavoro subordinato*, Milano, 2003.
- PACINI A., *L'islam in Italia*, in *Rassegna di teologia*, 42 (2001), 6, p. 810 ss.
- PAPERON B., *Le rabbine*, in *Revue de droit canonique*, 47 (1997), II, p. 293
- PARISI M., *Promozione della persona umana e pluralismo partecipativo: riflessioni sulla legislazione negoziata con le confessioni religiose nella strategia costituzionale di integrazione delle differenze*, in *Il diritto ecclesiastico*, 115 (2004), II, p. 403
- PENDICE G., *Considerazioni sul magistero sacerdotale ed i suoi limiti nella legge elettorale*, in *Il diritto ecclesiastico*, 88 (1977), II, pp. 506-513.
- PERLINGIERI P., *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, Napoli, 1984.
- PERSIANI V.M., *Diritto della previdenza sociale*, Padova, 1987.
- PEYROT G., *La legislazione sulle confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *La legislazione ecclesiastica. Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, a cura di P. A. D'AVACK, Vicenza, 1967, pp. 545-576.
- *Libero esercizio degli atti del proprio ministero da parte dei pastori evangelici ed approvazione governativa dei ministri di un culto ammesso*, in *Il diritto ecclesiastico*, 67 (1956), II, p. 374 ss.
- PERCHINUNNO V., *Limiti soggettivi della testimonianza nel processo penale*, Milano, 1973.
- PETRONCELLI M., *Diritto canonico*, Napoli, 1996.
- *Diritto ecclesiastico*, Napoli, 1965.
 - *Il regime matrimoniale in Italia*, Napoli, 1973.
- PETRONCELLI HÜBLER F., *Ancora sulla posizione dei ministri dei culti acattolici nell'ordinamento italiano*, Modena, 1972.

- *I beni culturali religiosi. Quali prospettive di tutela*, Napoli, 2001.
 - *Osservazioni in materia di assicurazioni sociali del clero: gli inconvenienti della "giungla" legislativa*, in *Il diritto ecclesiastico*, 89 (1978), II, pp. 583-602.
 - *La previdenza per i ministri di culto e per i religiosi*, in *Rapporti di lavoro e fattore religioso*, Napoli, 1988, pp. 9-28.
- PIACENTINI M., *I culti ammessi nello Stato italiano*, Milano, 1934.
- *La legge 24 giugno 1929, n. 1159*, Roma, 1929.
- PIGA E., *La giurisdizione sui chierici e sui religiosi in materia spirituale e disciplinare (Osservazioni sull'art. 23, 2° comma del Trattato Lateranense)*, in *Il diritto ecclesiastico*, 44 (1933), pp. 547-568.
- PIOLA A., *Religione dello Stato e pretesa illegittimità dell'art. 404 c.p.*, in *Justitia*, 10 (1957), pp. 355-357.
- PIZZORNO A., *I soggetti del pluralismo*, Bologna, 1980.
- PIZZORUSSO A., *Comparazione giuridica e diritto comparato delle religioni*, in *Daimon. Annuario di diritto comparato delle religioni*, 1 (2001), p. 217 ss.
- *Minoranze etnico-linguistiche*, in *Enciclopedia del diritto*, XXVI, Milano, 1976, pp. 527-557.
 - *Sistemi giuridici comparati*, Milano, 1995
- Il principio di laicità nello Stato democratico*, a cura e con introduzione di M. TEDESCHI, Soveria Mannelli, 1996.
- RABELLO A. M., *Introduzione al Diritto Ebraico: Fonti, Matrimonio e Divorzio, Bioetica*, Torino, 2002.
- *Il Rabbinate centrale di Erez Israel*, in *Daimon. Annuario di diritto comparato delle religioni*, 3 (2003), p. 115 ss.
- RAHNER K.-RATZINGER J., *La collegialità episcopale dal punto di vista teologico*, Brescia, 1966.
- REDENTI E., *Il giudizio civile con una pluralità di parti*, Milano, 1960.
- RESCIGNO P., *Dottrine ed esperienze del pluralismo*, in *Scritti in onore di V. Crisafulli*, II, Padova, 1985, pp. 667-682.
- *Status, I) Teoria generale*, in *Enciclopedia giuridica*, XXX, Roma, 1993, pp. 1-12.

La revisione del Concordato alla prova. Convegno nazionale sulla revisione del Concordato, Bologna, 1987.

RICCA M., *Metamorfosi della sovranità e ordinamenti confessionali. Profili teorici dell'integrazione tra ordinamenti nel diritto ecclesiastico italiano*, Torino, 1999.

RIDOLA A., *Democrazia pluralista e libertà associative*, Milano, 1987.

RIMOLDI T., *I ministri di culto nella Chiesa avventista e nella Chiesa valdese*, in *Daimon. Annuario di diritto comparato delle religioni*, 3 (2003), pp. 171-194.

RIMOLI F., *Laicità (dir. Cost.)*, in *Enciclopedia giuridica*, XVIII, Roma, 1990, pp. 1-15.

Ripensare la laicità. Il problema della laicità nell'esperienza giuridica contemporanea, a cura di G. DALLA TORRE, Torino, 1993.

ROMANO S., *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1953.

- *L'ordinamento giuridico*, Firenze, 1945.

ROTONDI M., *Il diritto come oggetto di conoscenza. Dogmatica e diritto comparato*, in *Studi di diritto comparato e teoria generale*, Padova, 1972, p. 19 ss.

ROVERA V., *La giurisdizione ecclesiastica sui chierici e sui religiosi nel diritto italiano*, Milano, 1959.

RUFFINI F., *Corso di diritto ecclesiastico italiano. La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*, Torino, 1924.

- *Libertà religiosa. Storia dell'idea*, introduzione di A.C. JEMOLO, Milano, 1967.

- *Relazioni tra Stato e Chiesa. Lineamenti storici e sistematici*, Bologna, 1974.

RUPERTO C., *L'art. 23 cpv. del Trattato lateranense quale momento di "colligatio" fra ordine canonico e civile*, in *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica. Atti del II convegno nazionale di diritto ecclesiastico, Siena 27-29 novembre 1980*, Milano, 1981, p. 489 ss.

SACCOMANNO A., *Osservazioni a Corte Costituzionale. Sentenza 12 aprile 1989, n. 203*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 34 (1989), I, pp. 903-907.

SARACENI G., *Il concetto di "status" e sua applicazione nel diritto ecclesiastico. Sintesi di una parte generale*, Modena, 1945.

- *Libertà religiosa e rilevanza civile dell'ordinamento canonico*, in *Il diritto ecclesiastico*, 65 (1954), II, pp. 196-287.

SCADUTO F., *Diritto ecclesiastico vigente in Italia. Manuale*, II, Torino, 1894.

- *Efficacia civile delle norme canoniche*, in *Archivio giuridico*, 92 (1924), pp. 14-25.
- SCALINI B., *I ministri di culto e le leggi elettorali*, in *Archivio giuridico*, 188 (1983), pp. 129-135.
- SCARCIA AMORETTI B., *Sciiti nel mondo*, Roma, 1994.
- SCHIAPPOLI D., *Le congrue e i supplementi di congrua ai parroci*, Torino, 1899.
- *Manuale del diritto ecclesiastico*, II, Torino, 1902.
- *L'uso abusivo dell'abito ecclesiastico*, in *Il foro italiano*, 67 (1942), pp. 116-119.
- SCHNITZER A. F., *Vergleichende Rechtslehre*, Basel, 1945,
- SCHWARZFUCHS S., *A Concise History of the Rabbinate*, Oxford, 1993.
- *Formazione dei rabbini dopo la Rivoluzione Francese: una panoramica internazionale*, in *Daimon. Annuario di diritto comparato delle religioni*, 3 (2003), pp. 140-170.
- SCOPPOLA P., *Coscienza religiosa e democrazia nell'Italia contemporanea*, Bologna, 1966.
- Scritti in onore di V. Crisafulli*, Padova, 1985.
- Il separatismo nella giurisprudenza degli Stati Uniti*, Milano, 1968.
- SOFFIETTI I., *Statuto Albertino*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XV, Torino, 1999, pp. 110-118.
- Il sostentamento del clero nella legislazione canonica e concordataria italiana*, Città del Vaticano, 1993.
- SOUTO J.A., *Estructura jurídica de la Iglesia particular: presupuestos*, in *Ius canonicum*, 8 (1968), pp. 121-202.
- SPINELLI L., *Diritto ecclesiastico*, Torino, 1987.
- *Il fondo di previdenza per il clero e per i ministri di culto. La legge di applicazione*, Bologna, 2000.
- SPINI G., *Risorgimento e protestanti*, Napoli, 1956.
- Lo stato giuridico dei ministri sacri nel nuovo Codex Juris Canonici*, Città del Vaticano, 1984.
- STEFANÌ P., *La laicità dello Stato come problema giuridico*, Bari, 2000.

STIPO M., *Riflessioni intorno all'interesse collettivo religioso*, in *Studi in onore di Lorenzo Spinelli*, III, Modena, 1989, pp. 1100-1135.

Studi in onore di Gaetano Catalano, Soveria Mannelli, 1998.

Studi in onore di Vincenzo Del Giudice, Milano, 1953.

TALAMANCA A., *Insegnamento religioso e principio di laicità: un parametro di costituzionalità tra discordanze giurisprudenziali e polemiche ideologiche*, in *Il diritto ecclesiastico*, 100 (1989), I, pp. 23-34.

TARCHIANI F., *La specialità del regime previdenziale dei ministri del culto ebraico*, Internet (23 dicembre 2003): <http://www.olir.it>, pp. 1-4.

TEDESCHI M., *Confessioni religiose/ VIII) Islam*, in *Enciclopedia Giuridica, Aggiornamento XI*, Roma, 2003, pp. 1-11.

- *Manuale di diritto ecclesiastico*, Torino, 2004.

- *Saggi di diritto ecclesiastico*, Milano, 1987.

- *Secolarizzazione e libertà religiosa*, in *Studi in onore di Guido Saraceni*, Napoli, 1988, pp. 495-507.

- *Scritti di diritto ecclesiastico*, Milano, 2000.

- *Vecchi e nuovi saggi di diritto ecclesiastico*, Milano, 1990.

TERRANOVA S., *Funzionario (dir. pubbl.)*, in *Enciclopedia del diritto*, XVIII, Milano, 1969, pp. 280-288.

TOZZI V., *Assistenza religiosa e diritto ecclesiastico*, Napoli, 1985.

- *Patti e diversità di fini tra Stato e Confessioni religiose*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 4 (1987), I, pp. 169-187.

Tutti responsabili nella Chiesa? Il ministero presbiterale in una Chiesa tutt'intera "ministeriale", Leumann, 1975.

VACIRCA G., *Funzionario*, in *Enciclopedia giuridica*, XIV, Roma, 1989, pp. 1-2.

VANNICELLI L., *Ancora sulla problematica (ecclesiastica) connessa al tema della rilevanza dei ministri di culto nell'ordinamento italiano vigente*, in *Archivio giuridico*, 188 (1983), pp. 247-285.

VASSALLI F., *Lezioni di diritto matrimoniale*, Padova, 1932.

VEGAS G., *Spesa pubblica e confessioni religiose*, Padova, 1990.

VERZA A., *La neutralità impossibile. Uno studio sulle teorie liberali contemporanee*, Milano, 2000.

VIANA A., *Naturaleza canónica de la potestad vicaria*, in *Ius canonicum*, 28 (1988), pp. 99-130.

VINAY V., *Storia dei Valdesi. Dal movimento evangelico italiano al movimento ecumenico (1848-1978)*, Torino, 1980.

VINCENZO A.A. W., *Islam, l'altra civiltà*, Milano, 2001.

VIRGA P., *Libertà giuridica e diritti fondamentali*, Milano, 1947.

VITALE A., *Corso di diritto ecclesiastico. Ordinamento giuridico e interessi religiosi*, Milano, 1996.

- *Fenomeno religioso e legalità costituzionale*, Salerno, 1996.

- *Scuola e fattore religioso*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 6 (1989), I, pp. 99-114.

WOLF A. J., *Rabbinate*, in *Enciclopedia delle religioni*, diretta da M. ELIADE, Milano, 2003, p. 590 ss.

ZACCHI M., *L'insindacabilità da parte del giudice civile degli atti e provvedimenti dell'autorità ecclesiastica in materia spirituale e disciplinare e concernenti persone ecclesiastiche o religiose*, in *Il diritto ecclesiastico*, 51 (1940), p. 410 ss.

ZANNOTTI L., *Stato sociale, edilizia di culto e pluralismo religioso*, Milano, 1990.

ZANOBINI G., *Amministrazione pubblica (nozione e caratteri generali)*, in *Enciclopedia del diritto*, II, Milano, 1958, pp. 233-240.

- *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 1958.

ZANONE V., *Laicismo*, in *Dizionario di politica*, a cura di N. BOBBIO – N. MATTEUCCI, Torino, 1976, pp. 3-6.

ZOLO D., *La cittadinanza. Appartenenze, diritti, identità*, Roma-Bari, 1994.