



diritto & religioni

Semestrale
Anno II - n. 1-2007
gennaio-giugno

ISSN 1970-5301

3



**LUIGI
PELLEGRINI
EDITORE**

Diritto e Religioni
Semestrale
Anno II - n. 1-2007
Gruppo Periodici Pellegrini

Direttore responsabile
Walter Pellegrini

Direttore
Mario Tedeschi

Segretaria di redazione
Maria d'Arienzo

Comitato scientifico

F. Aznar Gil, A. Autiero, R. Balbi, G. Barberini, A. Bettetini, F. Bolognini, P. A. Bonnet, P. Colella, O. Condorelli, G. Dammacco, P. Di Marzio, F. Falchi, S. Ferlito, M. C. Folliero, G. Fubini, M. Jasonni, G. J. Kaczyński, G. Leziroli, S. Lariccia, G. Lo Castro, M. F. Maternini, C. Mirabelli, M. Minicuci, L. Musselli, R. Navarro Valls, P. Pellegrino, F. Petroncelli Hübler, S. Prisco, A. M. Punzi Nicolò, M. Ricca, A. Talamanca, P. Valdrini, M. Ventura, F. Zanchini di Castiglionchio

Struttura della rivista:

Parte I

SEZIONI

Antropologia culturale
Diritto canonico
Diritti confessionali
Diritto ecclesiastico
Sociologia delle religioni e teologia
Storia delle istituzioni religiose

DIRETTORI SCIENTIFICI

M. Minicuci, A. Pandolfi
A. Bettetini, G. Lo Castro,
G. Fubini, A. Vincenzo
S. Ferlito, L. Musselli,
A. Autiero, G. J. Kaczyński,
R. Balbi, O. Condorelli

Parte II

SETTORI

Giurisprudenza e legislazione amministrativa
Giurisprudenza e legislazione canonica
Giurisprudenza e legislazione civile
Giurisprudenza e legislazione costituzionale
Giurisprudenza e legislazione internazionale
Giurisprudenza e legislazione penale
Giurisprudenza e legislazione tributaria
Diritto ecclesiastico e professioni legali

RESPONSABILI

G. Bianco
P. Stefanì
A. Fuccillo
F. De Gregorio
G. Carobene
G. Schiano
A. Guarino
F. De Gregorio, A. Fuccillo

Parte III

SETTORI

Lecture, recensioni, schede,
segnalazioni bibliografiche

RESPONSABILI

P. Lo Iacono, A. Vincenzo

Note in tema di individuazione dei ministri di culto

CLAUDIA CIOTOLA

Premessa

L'attuale sviluppo della società in senso multirazziale e pluriconfessionale, accelerato dall'imponenza del fenomeno migratorio, ha disegnato, nel panorama italiano, inediti scenari entro cui le domande di tutela della libertà religiosa e le richieste di riconoscimento della propria identità sembrano, talora, mettere a repentaglio la tenuta della tavola di valori descritta dal testo costituzionale.

La mancanza di strumenti di conoscenza e di preciso inquadramento delle nuove forme organizzative del fenomeno religioso, che stanno gradualmente prendendo corpo o che avanzano con forza richieste di visibilità e tutela, concorre ad alimentare atteggiamenti di sospetto e diffidenza e induce, talvolta, a un tenace trinceramento dietro modelli organizzativi del sacro, che, in quanto rispondenti a consolidate tradizioni, vengono inopinatamente assunti come parametro di riferimento normativo per la valutazione giuridica delle realtà religiose di diversa matrice.

Le posizioni di rigida chiusura, frapposte alla concreta attuazione delle istanze religiose presenti sul piano sociale, non sempre appaiono adeguatamente motivate e necessitano di essere riviste alla luce dei principi di libertà religiosa, laicità e pluralismo fissati nell'ordinamento giuridico.

Il tema dei ministri di culto costituisce un peculiare campo di indagine del riconoscimento della libertà religiosa nella sua dimensione collettiva e in riferimento a tale categoria si è riaperto, negli anni più recenti, un intenso dibattito volto a rileggerne la normativa in un senso compatibile con i principi costituzionali e a chiarirne la nozione giuridica.

La diffusione sul territorio di nuove confessioni religiose, che presentano diverse strutture organizzative e che non di rado disconoscono lo stesso

principio di autorità religiosa, ha infatti determinato inediti problemi di individuazione normativa della categoria, spesso risolti sul piano dottrinale prospettando un potere di definizione e conseguente verifica da parte dello Stato, chiamato a stabilire dei limiti all'autoreferenzialità dei soggetti-ministri di culto attraverso un controllo sulle effettive mansioni esercitate: non sembra basti *nell'odierna complessa società multiculturale e polireligiosa assumere a criterio discriminatorio e discriminante quanto la confessione dice di se stessa e dei suoi ministri o sedicenti tali, ma appare altresì necessario che l'autorità (giudiziaria, amministrativa) valuti che, nel concreto, le attività esercitate da questi siano necessariamente "altre", in qualità e quantità, rispetto a quelle richieste ad ogni aderente a quel culto*¹.

La valorizzazione della dimensione funzionale dei ministri di culto appare certamente compatibile con il sistema democratico, ove la peculiare disciplina di cui essi sono destinatari sembra trovare, al di là delle inevitabili discrasie dovute anche ad una produzione legislativa che si è sviluppata in periodi molto diversi, una sua generale giustificazione nel ruolo strumentale rispetto all'esercizio della libertà religiosa svolto dalla categoria. I ministri di culto si configurano, infatti, come funzionari confessionali, i quali, per la posizione assunta nell'ambito dell'organizzazione confessionale e per le attività concretamente svolte, favoriscono il soddisfacimento delle istanze religiose collettive.

La possibilità di ravvisare il fondamento della normativa di settore nella tutela della libertà religiosa e, nello specifico, nella funzione svolta dai ministri per soddisfare tale libertà, non sembra, però, possa essere spinta fino al punto di assumere, nel tentativo di risolvere i problemi di individuazione della categoria, l'esercizio di determinate mansioni ministeriali come elemento "costitutivo" della qualifica sul piano civile. Intanto, un tale tentativo non appare consonante con il complesso normativo vigente, ove esistono diverse fattispecie che non richiedono, ai fini della loro applicabilità, il concreto esercizio di mansioni ministeriali; inoltre, esso, nella misura in cui tende a proporre alcune mansioni ministeriali come vincolanti per l'identificazione della categoria, si scontra con altri ostacoli, "ideali" o di carattere pratico.

Se, in termini descrittivi, si può dire che il ministro di culto è colui che esercita, all'interno del gruppo di appartenenza e giusta una specifica investitura,

¹ ANDREA BETTETINI, *Alla ricerca del "ministro di culto". Presente e futuro di una qualifica nella società multireligiosa*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2000, I, p. 255.

funzioni “religiose” connesse ai fini tipici del proprio credo confessionale², appare veramente arduo, e costituisce operazione di dubbia liceità, indicare, a-priori e in modo valido per tutti, quali siano queste funzioni.

Da un lato, infatti, occorre verificare se sia possibile rintracciare delle mansioni comuni ai ministri di tutte le confessioni religiose, alla luce dell’assetto organizzativo dei diversi gruppi confessionali; dall’altro, è necessario riflettere sulla conciliabilità del prospettato “atteggiamento inquisitorio” dello Stato con i principi di laicità ed autonomia confessionale sanciti nel testo costituzionale.

1. *La genesi della qualifica di “ministro di culto” e l’incertezza terminologica nella normativa unilaterale dello Stato*

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 religiosa³, che si espresse anche, nei Paesi tradizionalmente cattolici, con 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*⁴.

Per quanto attiene all’Italia, la tendenza separatista venne ad intrecciarsi

² Sull’argomento si veda ANGELO LICASTRO, *I ministri di culto nell’ordinamento giuridico italiano*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 220.

³ Si rinvia a GIACOMO MARTINA, *Storia della Chiesa. Da Lutero ai nostri giorni. L’età del liberalismo*, III, Morcelliana, Brescia, 1995, p. 53; FRANCESCO RUFFINI, *Relazioni tra Stato e Chiesa. Lineamenti storico sistematici*, Il Mulino, Bologna, 1974, p. 173 ss.

⁴ ARTURO CARLO JEMOLO, *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, Einaudi, Torino, 1948, p. 306. Jemolo riprende una frase di EMIL ALBERT FRIEDBERG, *Die Grenzen zwischen Staat und Kirche und die Garantien gegen deren Verletzung*, Mohr, Tübingen, 1872, p. 44.

inestricabilmente con il problema dell'unità nazionale e con la cosiddetta "questione romana", situazioni che condizionarono profondamente la vita religiosa e politica e provocarono tra i fautori dell'unità e dell'indipendenza un'irriducibile avversione alla Chiesa⁵.

Fu per ragioni storiche, dunque, che a fronte del progetto separatista della politica dell'epoca, la prassi operativa attuata in Italia si espresse con interventi normativi di tipo giurisdizionalista, nei confronti della Chiesa cattolica, incompatibili con i principi teorizzati⁶. La volontà di separazione 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.

Gli orientamenti normativi del periodo liberale incisero notevolmente sulla posizione dei ministri cattolici: 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*⁷.

Lo Stato liberale, invece, intese abolire ogni forma di privilegio per il clero cattolico⁸ e unificare il trattamento normativo riservato alle diverse confessioni religiose. Per questo motivo, la legislazione cominciò a fare uso della locuzione "ministri di culto"⁹, che consentiva di operare un riferimento indifferenziato

⁵ Per una disamina degli elementi che caratterizzavano quel particolare sistema di relazioni tra Stato e Chiesa, si veda PIETRO AGOSTINO D'AVACK, *Trattato di diritto ecclesiastico. Parte generale*, Giuffrè, Milano, 1978, p. 312 ss.

⁶ Su tali aspetti si veda PIERO 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 PIETRO AGOSTINO D'AVACK, Neri Pozza, Vicenza, 1967, p. 145 ss.; GIUSEPPE LEZIROLI, *Relazioni fra Chiesa cattolica e potere politico. La religione come limite del potere (Cenni storici)*, Giappichelli, Torino, 1998, p. 260 ss.; LORENZO SPINELLI, *Diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 1987, p. 122 ss.

⁷ ARTURO CARLO JEMOLO, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 1975, p. 223.

⁸ La legge Siccardi del 1850 sull'abolizione del foro ecclesiastico costituisce un chiaro manifesto della tendenza dell'epoca: si veda, in proposito, CESARE MAGNI, *I subalpini e il Concordato. Studio storico giuridico sulla formazione delle leggi Siccardi*, Cedam, Padova, 1967; FAUSTINO DE GREGORIO, *La legislazione sardo-piemontese e la reazione cattolica (1848-1861). Con particolare riferimento al dibattito parlamentare*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1999.

⁹ Si veda ARTURO CARLO JEMOLO, *Lezioni...*, cit., 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*.

a coloro che avevano la *leadership* di un gruppo religioso.

Peraltro, l'equiparazione degli ecclesiastici ai ministri delle altre confessioni religiose, se rappresentava una decisa tendenza politico legislativa del tempo¹⁰, non fu esente da contraddizioni, che trovarono la loro più evidente manifestazione nello stesso adeguamento terminologico adottato sul piano normativo, ove l'uso promiscuo dei termini "ecclesiastici" e "ministri di culto" o l'introduzione dell'ibrida formula di "ministro di culto con giurisdizione o cura d'anime"¹¹, che operava un rinvio immediato alle mansioni proprie dei chierici nell'ordinamento canonico, finirono con l'evidenziare che i destinatari ideali e reali di molte delle disposizioni prodotte dallo Stato post-unitario erano proprio i ministri del culto cattolico.

Infatti, al di là del dichiarato intento di parificare il trattamento dei ministri delle diverse confessioni religiose, la normativa adottata dallo Stato liberale tradiva la volontà di operare una "scristianizzazione" della società e di stabilire, nel contempo, dei limiti alla sfera di azione dei ministri cattolici, visti come elementi di disturbo dell'ordine costituito.

Si giunse, pertanto, con una serie di disposizioni successive, a restringere sempre di più la capacità civile e politica degli ecclesiastici che furono allontanati da cariche e uffici pubblici¹². Le leggi unificatrici, ad esempio, nell'intento di limitare l'elettorato passivo per quelle persone, come gli appartenenti al clero cattolico, che apparivano troppo influenti sulla massa dei votanti, esclusero 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, esclusero i ministri di culto aventi giurisdizione o cura d'anime e i membri dei capitoli dall'elezione a consigliere comunale (così era già nelle leggi piemontesi¹³ e 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, procedettero 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

¹⁰ Si veda PIO CIPROTTI, *Gli ecclesiastici e i religiosi*, in *La legislazione ecclesiastica*, cit., p. 361.

¹¹ La formula appare contraddittoria perché, lungi dal consentire un'omogeneizzazione delle diverse categorie di operatori confessionali, opera un rinvio immediato alle mansioni proprie dei chierici nell'ordinamento canonico.

¹² 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).

¹³ Si veda l'art. 7 della legge 7 ottobre 1848 e l'art. 22 della legge 23 ottobre 1859.

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).

La terminologia adottata dal legislatore ottocentesco, in qualche misura, fu conservata anche durante il periodo fascista, contrassegnato, peraltro, da un ben diverso rapporto tra lo Stato e le confessioni religiose. In particolare, la linea politica del regime fu quella di promuovere un uso strumentale della religione, vista come fattore di coesione nazionale, e, allo scopo, di recuperare i rapporti con il mondo cattolico¹⁴.

La religione cattolica fu, dunque, in quanto religione ufficiale dello Stato, dotata di un trattamento normativo di favore, che finì col riflettersi sulla condizione giuridica degli ecclesiastici, i quali, soprattutto attraverso le disposizioni concordatarie del 1929, divennero titolari di particolari prerogative e privilegi.

In tale contesto, la locuzione “ministri di culto”, usata nell’ambito della normativa unilaterale, fu spesso destinata a richiamare la scansione tra religione dello Stato e culti ammessi, voluta dal regime. Il codice penale del 1930, ad esempio, stabilì, all’art. 60 n. 10, un’aggravante comune a carico di chi avesse 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*; e richiamò la distinzione tra ministri del culto cattolico e ministri dei culti ammessi anche nelle disposizioni dedicate alla tutela penale della religione¹⁵.

La duttilità dell’espressione “ministri di culto”, coniata dal legislatore ottocentesco, unita ai continui riadattamenti di cui è stata oggetto, concorre a dare una spiegazione del fatto che essa è stata conservata anche dalla normativa vigente, ispirata a principi radicalmente diversi.

La Costituzione del 1948 ha determinato l’inizio di un nuovo sistema di rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose, aperti a una mutua collaborazione per la promozione della persona umana. Nel contesto dello Stato laico, in cui

¹⁴ In relazione ai rapporti tra il mondo cattolico e il fascismo, si segnalano: GABRIELE DE ROSA, *Storia del movimento cattolico in Italia*, II, Laterza, Bari, 1966; FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO, *Italia e Santa Sede dalla grande guerra alla Conciliazione*, Laterza, Roma-Bari, 1966; PIETRO SCOPPOLA, *La Chiesa e il fascismo durante il pontificato di Pio XI*, in Id., *Coscienza religiosa e democrazia nell’Italia contemporanea*, Il Mulino, Bologna, 1966; GIACOMO MARTINA, *I cattolici di fronte al fascismo*, in *Rassegna di teologia*, n. 17, 1976, pp. 170-194.

¹⁵ Si veda GIUSEPPE CASUSCELLI, “L’evoluzione della giurisprudenza costituzionale” in materia di vilipendio della religione, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2001, III, pp. 1119-1131.

il fenomeno religioso è guardato in positivo per il suo essere fattore di crescita umana e civile dei cittadini, il peculiare trattamento normativo dedicato ai ministri di culto, lungi dal voler assicurare forme di ingiustificato privilegio o di indebita discriminazione, sembra trovare una generale giustificazione nella tutela della libertà religiosa e nel diritto alla costruzione della propria identità. I ministri di culto vengono guardati dall'ordinamento civile non solo come cittadini che hanno compiuto una particolare scelta religiosa ma anche, e soprattutto, come esponenti qualificati di una determinata organizzazione confessionale. Con l'esercizio delle attività cui sono preposti, che siano di guida morale, spirituale o di governo, i ministri assicurano il soddisfacimento delle esigenze religiose degli appartenenti al loro gruppo confessionale e consentono che lo stesso mantenga nel tempo la propria identità e la manifesti all'esterno. Il ministro di culto è, dunque, all'interno dell'ordinamento democratico, *punto di intersezione di diversi fenomeni normativamente qualificati e dotati di autonoma rilevanza giuridica*¹⁶ e, pertanto, la categoria risulta avere uno specifico spessore normativo.

La possibilità di tracciare una coerente linea di fondo della legislazione sui ministri di culto oggi vigente si scontra, però, con i limiti della stessa normativa ad essi dedicata, che rendono difficile l'opera dell'interprete. Da un lato, infatti, è difficile individuare i destinatari delle norme in parola, nell'ambito di una società pluralista, ove non è più possibile assumere, anche implicitamente, il modello cattolico come parametro di riferimento per la ricostruzione della figura del ministro di culto; dall'altro, le disposizioni vigenti risultano spesso contraddittorie e, in alcuni casi, riflettendo un'opera di acritica ricezione normativa¹⁷, appaiono legate a motivazioni anacronistiche.

2. *Le diverse figure di operatori confessionali previste nella normativa bilaterale*

Se il legislatore, nelle norme unilaterali, non definisce in modo univoco i ministri di culto, la terminologia adottata nella normativa di derivazione bilaterale appare decisamente confusa¹⁸, ove non si consideri che, almeno in linea di principio, le disposizioni pattizie utilizzano in modo consapevole una

¹⁶ ANGELO LICASTRO, *I ministri di culto*, cit., p. 102.

¹⁷ In relazione al superficiale atteggiamento del legislatore, è interessante quanto sosteneva Scaduto nel secolo scorso, il quale lamentava che il legislatore si era limitato a copiare *il disposto di alcune leggi anteriori, senza badare che queste erano informate ad altri principi di diritto pubblico e senza comprendere tutta la portata di ciò che copiava*: FRANCESCO SCADUTO, *Diritto ecclesiastico vigente in Italia*, Fratelli Bocca Editori, Torino, 1894, p. 155.

terminologia diversificata in materia, al fine di dare rilievo a varie categorie di operatori confessionali, espressione della tipica organizzazione di ciascuna confessione religiosa. Attraverso la normativa di derivazione bilaterale, infatti, le diverse identità confessionali dovrebbero trovare forme di tutela peculiare e, in tema di ministri di culto, l'obiettivo di assicurare ampio spazio alle istanze delle confessioni religiose e di garantirne l'autonomia, viene perseguito anche attraverso espressi richiami a specifiche figure confessionali.

Nella legislazione pattizia, quindi, accanto alla più generale dizione di "ministri del culto" o "ministri di culto", si rinvencono riferimenti a diverse categorie, come l'*ecclesiastico*, il *vescovo*, il *sacerdote*, il *diacono*, il *religioso*, il *rabbino*, il *colportore*, il *missionario*, il *pastore*, che, talora, si presentano come la specificazione confessionale della qualifica usata dal legislatore statale, finendo con l'essere sinonimi di questa, tal'altra, come sottotipi della stessa, assimilati ad essa solo per determinati aspetti¹⁹.

In entrambi i casi, la predisposizione di un trattamento particolare appare giustificato 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 competenti²⁰. Inoltre, la stessa intesa assicura ai *missionari avventisti*²¹

¹⁸ Tale è ad esempio l'opinione di FRANCESCO ONIDA, *Ministri di culto*, in *Enciclopedia Giuridica*, XX, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 1990, p. 1, il quale rileva come i significati di tali espressioni legislative 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 riferisce.

¹⁹ È il caso, ad esempio, dei missionari avventisti, equiparati ai ministri di culto solo ai fini assistenziali e previdenziali: art. 32.3 legge 516/1988.

²⁰ Si veda l'art. 5 legge 516/1988; per un commento, si rinvia a CARLO CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 226.

²¹ Si veda TIZIANO RIMOLDI, *I ministri di culto nella Chiesa avventista e nella Chiesa Valdese*, in *Daimon. Annuario di diritto comparato delle religioni*, n. 3, 2003, pp. 178-179, il quale 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".

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.*

Per quanto il ricorso alla normativa di derivazione bilaterale faciliti senza dubbio l'opera dell'interprete in relazione all'individuazione dei ministri di culto, essa non risolve tutti i problemi. Da un lato, infatti, le stesse disposizioni pattizie possono apparire oscure circa il loro effettivo significato ma, inoltre, occorre stabilire se tutte le categorie di operatori confessionali richiamate nelle disposizioni bilaterali siano poi da considerare ministri di culto ai fini della normativa unilaterale, o se, quanto meno, possa darsi una coincidenza tra i soggetti chiamati "ministri di culto" nelle intese e quelli considerati tali dalla normativa di "diritto comune".

Le difficoltà del primo tipo appaiono evidenti in relazione alla categoria di "ecclesiastico", presente nel diritto concordatario. Tale espressione, sconosciuta al codice di diritto canonico del 1983, che non la utilizza per indicare determinate persone fisiche²², dovrebbe servire a richiamare dei vincoli di appartenenza "qualificata" o "differenziata" di alcuni soggetti rispetto agli altri fedeli²³. Il termine, però, non è stato usato in modo uni-

²² Nel codice di diritto canonico del 1917, invece, l'uso del termine, teso ad evidenziare una distinzione rispetto al popolo dei fedeli, si riscontra solo nel libro III *De rebus* (si veda can. 841 §1; 1525 §1), una sola volta nel libro IV *De processibus* (can. 1592), mai nel libro II, che parla specificamente delle persone.

²³ Si veda GERARDO MORELLI, *Gli ecclesiastici nel diritto italiano*, Giuffrè, Milano, 1960, 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.*

voco e si è prestato ad essere oggetto di divergenti letture.

Nell'interpretazione prevalsa, nel vigore del Concordato del 1929, si era ritenuto che la parola, strumentale ad una scansione in categorie dei membri del popolo di Dio, evocasse, da una parte, la tradizionale ripartizione dei fedeli tra chierici e laici²⁴, e, dall'altra, garantisse una distinzione, rilevante sul piano civile, tra chierici e religiosi, richiamata espressamente dall'art. 23 cpv. del Trattato lateranense.

L'esame delle norme del 1929 sembrava confermare che il termine "ecclesiastico" fosse usato per designare, generalmente, solo i soggetti ordinati e non invece i religiosi, e che, quindi, esso fosse sinonimico di chierico²⁵. Peraltro, bisogna 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 VI²⁶, la categoria dei chierici si articolava, infatti, in un *preambulum*, la prima tonsura²⁷, e in sette ordini: ostariato, lettorato, esorcistato, accolitato, suddiaconato, diaconato e presbiterato o sacerdozio; ad essi seguiva l'episcopato²⁸. I primi quattro ordini venivano detti minori, in contrapposizione a quelli maggiori che si ricevevano a partire dal suddiaconato²⁹.

La dottrina, 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 "mini-

²⁴ Can. 107 c.i.c. 1917; can. 207 §1 c.i.c. 1983.

²⁵ Nel codice di diritto canonico pio-benedettino, anche la categoria di chierico era abbozzata con tratti piuttosto incerti. Si veda GERARDO 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, 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.*

²⁶ Si veda PAOLO VI, m.p. *Ministeria quaedam*, 15 agosto 1972, in *Acta Apostolicae Sedis*, n. 64, 1972, pp. 529-534.

²⁷ Si veda il codice di diritto canonico del 1917, can. 108 §1: *Qui divinis ministeriis per primam saltem tonsuram mancipati sunt, clerici dicuntur.*

²⁸ Si veda MARIO FERRABOSCHI, *Ecclesiastici (dir. can.)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIV, Giuffrè, Milano, 1965, p. 246.

²⁹ Si veda il codice di diritto canonico del 1917, can. 949: *In canonibus qui sequuntur, nomine ordinum maiorum vel sacrorum intelliguntur presbyteratus, diaconatus, subdiaconatus; minorum vero acolythatus, exorcistatus, lectoratus, ostiariatus.*

stero spirituale³⁰ e argomentando che poteva dirsi tale solo quello svolto dai chierici ordinati *in sacris*³¹. 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 1984³² si rinviene, in varie norme, il riferimento alla categoria degli ecclesiastici, ma, come in passato, l'operazione ermeneutica viene complicata da un utilizzo poco rigoroso e preciso del termine.

Nel nuovo testo concordatario appare delineata, per esplicita previsione normativa, una distinzione tra ecclesiastici e religiosi³³ ma ciò non consente di giungere alla conclusione certa che questi ultimi non possano rientrare nella prima categoria. Intanto, un religioso che sia anche sacerdote può senza problemi essere considerato ecclesiastico ma, in alcuni casi, anche il religioso che non abbia ricevuto il sacramento dell'ordine potrebbe essere qualificato come ecclesiastico ai sensi e per gli effetti delle disposizioni pattizie. Le norme concordatarie, infatti, sembrano ancorare la figura di ecclesiastico allo svolgimento di un'attività ministeriale³⁴ e non si vede come, in presenza di questo dato funzionale, si potrebbe negare la ricorrenza della qualifica in capo a soggetti non ordinati. In particolare, il concreto svolgimento di un'attività ministeriale da parte di religiosi o anche, ma si tratterebbe di casi limite, da parte di laici, sembrerebbe consentire l'inclusione di tali soggetti nella categoria degli "ecclesiastici" per l'applicazione delle norme pattizie. In tema di tutela del segreto ministeriale degli ecclesiastici, ad esempio, il fatto che l'art. 4.4 dell'Accordo del 1984 abbia abolito il riferimento al "sacro ministero",

³⁰ 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.*

³¹ *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: MARIO FERRABOSCHI, *Ecclesiastici (dir. can.)*, cit., p. 251.*

³² Si segnala che l'Accordo di modifica del Concordato lateranense 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.*

³³ Si veda l'art. 10.1 Accordo del 1984, ove si parla di istituti per ecclesiastici e religiosi.

³⁴ Si veda l'art. 11.2 Accordo del 1984.

prima contenuto nell'art. 7 del Concordato del 1929, accordando tutela alle circostanze conosciute "per ragione del ministero", sembrerebbe aver comportato un'estensione soggettiva della parola "ecclesiastico"³⁵.

Se l'uso del termine nelle disposizioni pattizie non è molto chiaro, l'analisi delle disposizioni unilaterali dello Stato non aiuta a far luce. Ivi, infatti, l'espressione, introdotta per le motivazioni storiche succitate, appare alternativa alla formula, più generale e valevole per tutte le confessioni religiose, di "ministri di culto". In dottrina, si conviene, però, che i due termini non siano sempre sovrapponibili³⁶, cosicché i problemi di individuazione della categoria vanno normalmente risolti attraverso il riferimento alla singola disposizione legislativa, non potendosi adottare, data l'incertezza terminologica esistente, delle soluzioni definitorie generalizzate.

Per quanto concerne, invece, più in generale, la corrispondenza delle diverse qualifiche confessionali presenti nella produzione normativa bilaterale, alla locuzione di "ministro di culto" usata nella legislazione unilaterale, il problema è più ampio e riflette le incertezze derivanti dalla definizione sibillina della categoria sul piano del diritto comune.

3. La nozione di "ministro di culto" nelle principali tesi della dottrina

Il problema della corrispondenza delle qualifiche confessionali con quella statale di "ministro di culto", al di là delle ripercussioni attuali, è stato sempre chiaramente avvertito dalla dottrina, chiamata a cimentarsi sulla portata di una nozione, che poteva apparire ancora più sfuggente nel periodo in cui non vi erano delle intese con le confessioni acattoliche e, quindi, non si disponeva di risultati pattizi di riferimento. Il punto di partenza degli studi dottrinali

³⁵ In proposito, si vedano le interessanti osservazioni del Licastro in relazione alla possibilità di riconoscere la tutela del "segreto ministeriale" anche al giudice-laico deputato all'istruzione di una causa di nullità matrimoniale presso i tribunali ecclesiastici: ANGELO LICASTRO, *Ancora in tema di segreto professionale del "giudice" ecclesiastico (osservazioni a Cass. Pen., Sez. V, sent. 12 marzo 2004, n. 22827)*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2004, III, pp. 806-807: *anziché muovere cioè dalla possibilità astratta di esercizio della funzione da parte del laico per negarle la qualificazione di attività ministeriale, e quindi per escludere, nel caso in cui sia posta in essere da un "ministro di culto", che essa rientri nella sua tipica attività pastorale, bisognerebbe, al contrario, avere anzitutto riguardo alla natura oggettivamente ministeriale della funzione, per cercare semmai di stabilire se (e fino a che punto) l'eventuale e concreto esercizio della medesima da parte del laico valga ad attribuirgli, ai sensi delle leggi dello Stato, la qualifica di vero e proprio "ministro di culto" o, meglio, di "ministro della Confessione"*.

³⁶ Si veda MARIO PETRONCELLI, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Jovene, Napoli, 1965, p. 109.

era allora costituito dalla legge sui culti ammessi³⁷. Nell'analizzare la stessa si è evidenziato che essa, facendo uso della locuzione "ministri del culto", aveva evidentemente inteso riferirsi non al termine "culto" in senso tecnico, considerato come 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, bensì al termine in senso figurato, per designare una confessione religiosa, definita "culto", proprio per il suo essere dedita fondamentalmente alle attività che descrivono la parola in senso tecnico³⁸.

Tale risultato interpretativo è stato corroborato dall'analisi dell'art. 1 dello Statuto Albertino³⁹, ove, così come per la legge 1159/1929, la parola "culto" era stata usata per indicare un peculiare gruppo sociale contraddistinto dal fattore religioso⁴⁰.

Anche applicato alla categoria dei ministri, il termine "culto" ha finito con l'essere considerato un sinonimo di comunità confessionale, come, d'altra parte, si è rilevato agevolmente dall'analisi del dato normativo: *le singole disposizioni legislative parlano preferibilmente di ministro 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*⁴¹.

Peraltro, non sono mancate opinioni, anche autorevoli, dissonanti rispetto alla succitata tendenza, che ritenevano necessario, per l'individuazione della categoria in parola, il riferimento allo svolgimento di determinate mansioni⁴².

³⁷ Si veda TOMMASO MAURO, *Considerazioni sulla posizione dei ministri dei culti acattolici nel diritto vigente*, in *Studi in onore di Vincenzo Del Giudice*, II, Giuffrè, 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*.

³⁸ Si veda LUCIANO MUSSELLI, *Considerazioni sugli istituti delle confessioni acattoliche*, Cedam, 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*.

³⁹ Ivi si parlava 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*.

⁴⁰ Si veda TOMMASO MAURO, *Considerazioni...*, cit., p. 109. Sul concetto di "culto acattolico" nel diritto italiano anteriore al 1929 si veda DOMENICO SCHIAPPOLI, *Manuale di diritto ecclesiastico*, II, UTET, Torino, 1902, pp. 1-102; ARTURO CARLO JEMOLO, *Elementi di diritto ecclesiastico*, Vallecchi, Firenze, 1927, p. 262.

⁴¹ FLAVIA HÜBLER, *Ancora sulla posizione dei ministri dei culti acattolici nell'ordinamento italiano*, in *Archivio giuridico*, 1972, p. 96.

⁴² Si veda, in tale direzione, GERARDO MORELLI, *Gli ecclesiastici...*, cit., p. 139: *Si può quindi genericamente*

Jemolo, ad esempio, evidenziava 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 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*⁴³.

L'interesse dottrinale circa la nozione giuridica di ministro di culto, che in passato è stato piuttosto vivace, sembrava essersi affievolito in conseguenza della stipula delle intese con le confessioni acattoliche. Gli studi dedicati alla categoria, infatti, sono stati per lo più diretti a singoli aspetti della disciplina ad essa afferente.

Il dilemma interpretativo circa l'esatto contenuto da riconoscere alla locuzione ministro di culto è stato invece nuovamente posto al centro dell'attenzione degli ecclesiasticisti, assumendo oltretutto una maggiore consistenza pratica rispetto al passato, in conseguenza dell'attuale sviluppo sul territorio di confessioni religiose nuove, o di nuovo insediamento, e dell'emersione di diverse categorie di operatori confessionali di difficile definizione giuridica.

Le riflessioni proposte negli studi più recenti tendono a rifiutare l'idea, che in passato aveva trovato larghi consensi, secondo la quale, al fine dell'attribuzione della qualifica civilistica di ministro di culto, occorre basarsi, e "accontentarsi", della qualifica confessionale⁴⁴.

mente 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; ARNALDO BERTOLA, Ministri di culto, in Nuovo digesto italiano, VIII, UTET, Torino, 1939, p. 601.

⁴³ ARTURO CARLO JEMOLO, *Corso di diritto ecclesiastico*, Tipografia Universitaria, Roma, 1944-1945, p. 210.

⁴⁴ Si veda FLAVIA HÜBLER, *Ancora sulla posizione...*, cit., p. 97, che rileva: *Per quanto, però, si voglia 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 coloro che svolgessero determinate particolari attività inerenti al culto, ma piuttosto coloro che fossero qualificati come tali dagli organi confessionali.*

La “via maestra” per l’identificazione della categoria viene invece indicata, salvo qualche voce dissonante⁴⁵, nel controllo sulle funzioni esercitate⁴⁶, anche se tale elemento “funzionale” viene interpretato in modo assai diverso⁴⁷.

Nelle versioni più estremiste, si ritiene che lo Stato debba verificare che il soggetto, che intende fregiarsi della qualifica in parola, svolga effettivamente delle funzioni di governo e di presidenza all’interno del gruppo⁴⁸, non potendosi oggi accettare alcun criterio di autoreferenzialità in considerazione della diffusione di nuovi movimenti religiosi⁴⁹; oppure si giunge a sostenere che l’operatore giuridico deve accertare che il soggetto indicato come ministro

⁴⁵ Si veda, da questo punto di vista, l’opinione di NICOLA COLAIANNI, *Introduzione al tema*, in *Daimon. Annuario di diritto comparato delle religioni*, n. 3, 2003, p. 26, il quale rileva come la nozione di ministro di culto sia sinonimica di “ministro di confessione religiosa, la 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. In tale direzione, anche RAFFAELE BOTTA, *Tutela del sentimento religioso e appartenenza confessionale nella società globale. Lezioni di diritto ecclesiastico per il triennio con appendice bibliografica e normativa*, Giappichelli, 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. Parla di qualifica civilistica “omnicomprensiva” anche FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, Zanichelli, Bologna, 2003, p. 392.

⁴⁶ Si veda ad esempio NICOLA FIORITA, *Remunerazione e previdenza dei ministri di culto*, Giuffrè, Milano, 2003, il quale sostiene che laddove il legislatore si è riferito a categorie confessionali specifiche ha inteso dare rilievo ad uno status confessionale di alcuni soggetti (p. 38), mentre quando parla di ministri di culto ha inteso evidenziare anche la funzione sociale che viene svolta da quegli stessi o da altri soggetti (p. 39). Con la conseguenza 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 una autonoma valutazione dell’ordinamento (p. 39).

⁴⁷ Si veda in proposito ANDREA BETTETINI, *Alla ricerca...*, cit., p. 255; NICOLA FIORITA, *Remunerazione...*, cit., p. 45; LUIGI LA CROCE, *I ministri di culto nel vigente sistema normativo. Una prima ricognizione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2003, II, p. 367; FRANCESCO ONIDA, *Ministri di culto*, cit., p. 2 ss.; CARLO CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico...*, cit., p. 217; ANTONIO G. CHIZZONITI, *Le certificazioni confessionali nell’ordinamento giuridico italiano*, Vita e Pensiero, Milano, 2000, p. 241; ANGELO LICASTRO, *I ministri di culto*, cit., p. 145.

⁴⁸ Si veda ANDREA BETTETINI, *Alla ricerca...*, cit., p. 256.

⁴⁹ Si veda CARLO CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico...*, 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 prescindendo dal fatto che l’ordinamento confessionale contempra o meno espresamente tale qualifica.* Sull’argomento anche ANDREA BETTETINI, *Alla ricerca...*, cit., p. 254.

di culto dedichi effettivamente alla confessione, o all'esercizio di una attività spirituale, la propria attività lavorativa o comunque un normale orario di lavoro⁵⁰.

Si propongono, in accorte trattazioni manualistiche, definizioni rigorose di ministro di culto, identificato in colui che ha *una potestà spirituale, di magistero o di giurisdizione su una porzione di fedeli o comunque appartenenti al culto*⁵¹.

Più temperata, pur accedendo al filone interpretativo volto a dare un contenuto preciso alla nozione di ministro di culto attraverso la valorizzazione della "dimensione funzionale" dei ministri, è la posizione sostenuta dal Licastro, il quale propone una definizione complessa della categoria, basata su tre elementi: 1) l'appartenenza del soggetto ad un gruppo configurabile come "confessione religiosa"; 2) lo svolgimento di un'attività qualificabile come "ministeriale" nel diritto dello Stato; 3) una concreta investitura del soggetto da parte del gruppo religioso⁵².

Tale definizione, peraltro, sembra aggirare l'ostacolo, poiché all'indeterminatezza concettuale della figura in parola, si tenta di rispondere con il riferimento a nozioni, come quella di "confessione religiosa" o di "attività ministeriale", altrettanto late e discusse. D'altra parte, le "attività ministeriali", descritte dal Licastro come le attribuzioni religiose apicali proprie di un soggetto e connesse ai fini tipici della confessione di appartenenza⁵³, per essere concretamente identificate, richiederebbero di far capo all'ordinamento interno della confessione religiosa e tale indagine, in definitiva, avrebbe come effetto quello di legare, comunque, i poteri di definizione dello Stato ad atti e provvedimenti di origine confessionale.

Che l'ordinamento confessionale costituisca un punto di riferimento imprescindibile per l'individuazione della categoria è un fatto unanimemente accolto. Si conviene, infatti, nel ritenere che sia sempre necessario il riferimento ad una previa qualifica confessionale, suscettibile di essere, a seconda dell'interpretazione accolta, mutuata o "perfezionata" dal diritto dello Stato. Appare chiaro che 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

⁵⁰ Si veda FRANCESCO ONIDA, *Ministri di culto*, cit., p. 4.

⁵¹ CARLO CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico...*, cit., p. 217.

⁵² Si veda ANGELO LICASTRO, *I ministri di culto*, cit., p. 145.

⁵³ *Ivi*, p. 220.

religiosa⁵⁴, che non può essere del tutto ignorata da parte dell'operatore giuridico statale.

4. *La vana ricerca di omologhe "mansioni tipiche" dei ministri di culto nei sistemi confessionali*

Il punto di partenza per la soluzione dei problemi di individuazione della categoria di ministro di culto è dato, quindi, dall'analisi della struttura organizzativa delle diverse confessioni religiose.

Se, in generale, il bisogno di comprendere nella loro giusta portata le domande di libertà religiosa delle varie realtà confessionali presenti nell'ordinamento italiano ha reso impellente la necessità di approfondire lo studio dei sistemi giuridici confessionali e di realizzare *una comparazione tra i diritti confessionali e di questi con i diritti secolari*⁵⁵, superando i limiti oggettivi che, finora, si erano frapposti all'utilizzo della tecnica comparatistica in campo religioso⁵⁶, l'analisi comparativa appare quanto mai utile in relazione ai problemi di individuazione dei ministri di culto⁵⁷. La ricerca di elementi di

⁵⁴ Si veda CARLO CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico*,..., cit., p. 216.

⁵⁵ MARIO TEDESCHI, *Cristianesimo e Islamismo. Presupposti storico-giuridici*, in Id., *Scritti di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 217; si veda anche Id., *Confessioni religiose/VIII Islam*, in *Enciclopedia giuridica, Aggiornamento XI*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 2003, pp. 1-11.

⁵⁶ Si veda SILVIO FERRARI, *Lo spirito dei diritti religiosi. Ebraismo, cristianesimo e islam a confronto*, Il Mulino, Bologna, 2002, p. 17 ss. Sull'affermazione del metodo comparatistico sul piano giuridico, si veda PAUL JOHANN ANSELM VON FEUERBACH, *Kleine Schriften vermischten Inhaltes*, Otto, Kurnberg, 1833, p. 163; il riferimento al suo pensiero è rinvenibile in ANDREW HUXLEY, *Si può parlare di sistemi giuridici religiosi?*, in *Daimon. Annuario di diritto comparato delle religioni*, n. 1, 2001, p. 186 ss.; GIORGIO DEL VECCHIO, *Sull'idea di una scienza del diritto universale comparato*, in *Rivista italiana di scienze giuridiche*, V, UTET, Torino, 1990, p. 1988 ss.; MARIO ROTONDI, *Il diritto come oggetto di conoscenza. Dogmatica e diritto comparato*, in *Studi di diritto comparato e teoria generale*, Cedam, Padova, 1972. In relazione alla comparazione nel diritto ecclesiastico, si veda FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO-CESARE MIRABELLI-FRANCESCO ONIDA, *Religioni e sistemi giuridici. Introduzione al diritto ecclesiastico comparato*, Il Mulino, Bologna, 1997; LUCIANO MUSSELLI, *Diritto ecclesiastico comparato*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, V, UTET, Torino, 1990, pp. 232-236; STEFANO CECCANTI, *Una libertà comparata. Libertà religiosa, fondamentalismi e società multietniche*, Il Mulino, Bologna, 2001.

⁵⁷ Tale analisi comparativa sulla categoria è svolta da SILVIO FERRARI, *Lo spirito...*, cit., p. 235 ss. Inoltre, il numero 3 del 2003 della rivista *Daimon, Annuario di diritto comparato delle religioni* è stato appunto dedicato alle *Autorità religiose e ministri del sacro*. Un'iniziativa simile era stata posta in essere dalla *Revue de droit canonique* nel 1997, sulla base della premessa che *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*: Editorial: *Ministres et lieux de culte*, in *Revue de droit canonique*, n. 47, 1997, II, p. 257.

analogia in tema di *leadership* del gruppo religioso potrebbe, infatti, consentire di attribuire alla locuzione utilizzata dal legislatore statale un contenuto tipico, risultante dai caratteri comuni a tutte le religioni o alla maggior parte di esse⁵⁸.

Restringendo l'esame delle diverse categorie di operatori confessionali ai tre grandi sistemi monoteisti⁵⁹, si dovrebbe, più agevolmente, verificare la possibilità di trovare per esse un comune denominatore.

L'analisi delle realtà confessionali prese in considerazione evidenzia, però, che le differenze tra le varie tipologie di operatori 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'ordine⁶⁰, che determina l'impressione in chi lo riceve di un carattere indelebile⁶¹, atto a differenziare, sul piano ontologico, i ministri sacri o chierici dal resto dei fedeli⁶².

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

⁵⁸ Si veda NICOLA COLAIANNI, *Introduzione...*, cit., p. 20.

⁵⁹ La scelta di restringere l'analisi delle diverse figure di operatori confessionali ai sistemi monoteisti è, in riferimento al cristianesimo, al solo cattolicesimo, è in consonanza con il recente studio di SILVIO 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 si veda anche ALESSANDRO PIZZORUSSO, *Sistemi giuridici comparati*, Giuffrè, 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.

⁶⁰ Si veda SILVIO 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*.

⁶¹ La formula *tu es sacerdos in aeternum* esprime bene l'irreversibilità degli effetti conseguenti dall'ordinazione: si veda GIORGIO FELICIANI, *Il popolo di Dio*, Il Mulino, Bologna, 1991, p. 51.

⁶² 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.: *Con il sacramento dell'ordine, per divina istituzione alcuni tra i fedeli, segnati con carattere indelebile, sono costituiti ministri sacri; consecrati e deputati pertanto a pascere il popolo di Dio, essi adempiono nella persona di Cristo Capo, ciascuno nel suo grado, le funzioni di insegnare, santificare e governare*.

vita ecclesiastica non possono comportare la perdita del carattere acquisito col sacramento e determinano solo una modificazione dello statuto giuridico del soggetto⁶³.

Diversamente, nell'ebraismo e nell'islamismo, i soggetti, che sono destinati a compiti di guida della comunità religiosa, non sono designati dall'alto e non sono "ontologicamente" distinti rispetto agli altri fedeli ma derivano la 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'Islam⁶⁴ sono, infatti, investiti dei rispettivi ruoli per le competenze dimostrate sul piano del "sapere"⁶⁵.

L'accesso al rabbinato è legato a 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 presentava elementi di analogia con l'ordinazione del diritto canonico⁶⁶.

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

⁶³ 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 si veda JORGE HORTA ESPINOZA, *Perseveranza e misericordia: due risposte alla crisi di un religioso chierico. La Dispensa dall'Ordine sacro e dai Voti Perpetui*, Pontificium Athenaeum Antonianum, Roma, 2003, p. 159 ss.

⁶⁴ Il classico postulato che l'Islam sunnita sia una religione senza clero viene sconfessato da una corretta osservazione della realtà islamica, ove è dato 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: si veda FRANCK FREGOSI, *Islam, una religione senza clero? Una riflessione comparata*, in *Daimon. Annuario di diritto comparato delle religioni*, n. 3, 2003, p. 104.

⁶⁵ Per l'Islam, si veda PATRICK D. GAFFNEY, *Il sermone del profeta. La predicazione islamica nell'Egitto moderno*, in *Daimon. Annuario di diritto comparato delle religioni*, n. 3, 2003, p. 40. Per l'ebraismo, si veda SIMON SCHWARZFUCHS, *Formazione dei rabbini dopo la Rivoluzione Francese: una panoramica internazionale*, in *Daimon. Annuario di diritto comparato delle religioni*, n. 3, 2003, p. 140.

⁶⁶ 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*: SIMON SCHWARZFUCHS, *Formazione...*, cit., p. 141.

assunte da una classe di sacerdoti, sulla base della loro discendenza e non per le competenze possedute⁶⁷.

In riferimento all'Islam, invece, si deve sottolineare che, non solo la tradizione sciita⁶⁸ 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 nel caso degli *ulama*⁶⁹, potendo configurarsi anche come sapere di tipo intuitivo e misterico, come nella figura del *waliyy*⁷⁰. Inoltre, non sempre la "sapienza" dei funzionari religiosi islamici è legata a competenze

⁶⁷ Fino alla distruzione del Tempio, l'autorità era attribuita ai sacerdoti, i quali, in virtù della loro discendenza da Aronne della tribù di Levi, 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.* Un passaggio del Deuteronomio precisava che alla funzione sacerdotale era connesso un potere di oracolo. I sacerdoti, detentori delle "sorti sacre" *Urim e Tummim*, erano autorizzati a consultare il Signore circa le questioni poste dai fedeli. 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). 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. Si veda SMAIL BALI, *Ufficio ecclesiastico, in Ebraismo, Cristianesimo, Islam. Dizionario comparato delle religioni monoteistiche*, Piemme, Casale Monferrato, 1991, p. 624 e ss.

⁶⁸ La tradizione sciita presenta un'organizzazione gerarchica della guida spirituale della comunità, fondata sulla dottrina dell'imamato, secondo la 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: si veda ROBERTA ALUFFI BECK-PECOZZ, *Islam: unità e pluralità, in Musulmani in Italia. La condizione giuridica delle comunità islamiche*, a cura di SILVIO FERRARI, Il Mulino, Bologna, 2000, p. 57. In particolare, lo sciismo riconosce una serie di dodici *imam*, di cui l'ultimo è scomparso nell'874. La sua presenza occulta, secondo il credo sciita, ispira l'interpretazione corretta della legge sacra. I soggetti che vi si dedicano, i *mugtabid*, 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.

⁶⁹ Il termine, plurale, designa la comunità degli uomini eruditi, la cui sapienza è basata sulla conoscenza approfondita dei versetti rivelati e dei corrispondenti testi giuridici.

⁷⁰ La figura del *waliyy* è collegata a forme di sapere intuitivo ed esoterico. Questi, infatti, è considerato il portatore del soprannaturale tra gli uomini, poiché dotato di *conoscenza che deriva da illuminazione o conoscenza degli scopi nascosti di Dio, del batin che giace dietro il mondo evidente di zabir*: MICHAEL D. GILSENAN, *Some Factors in the Decline of the Sufi Orders in Modern Egypt*, in *The Muslim World*, n. 57, 1967, p. 11. 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'invisibile. Si veda AHMAD 'ABD AL-WALIYY VINCENZO, *Islam, l'altra civiltà*, Mondadori, Milano, 2001, 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.*

particolari nella legge sacra: nella categoria del c.d. “predicatore guerriero”, il *mugabid*, essa risulta piuttosto connessa alla perizia nell’applicazione di tecniche scientifiche⁷¹. Comunque, il possesso di un “sapere” peculiare in materia religiosa condiziona anche l’assolvimento della funzione di guida della preghiera comunitaria, propria dell’*imam*, per la quale si richiede una certa perizia nella legge sacra e la capacità di pronunciare un discorso che sia adeguato alla sacralità della circostanza⁷².

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.

Per quanto concerne gli ebrei, in realtà, il discorso sarebbe complesso, poiché i rabbini nel medioevo avevano competenze molto ampie che non si risolvevano certo nell’insegnamento⁷³.

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”⁷⁴.

⁷¹ Si veda PATRICK D. GAFFNEY, *Il sermone del profeta*, cit., p. 50: *Implicita nell’attitudine del mugabid 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 mugabid, dunque, è orientato principalmente verso risultati visibili; scienze come la tecnologia rappresentano spesso il modello e l’obiettivo del suo apprendere.*

⁷² AHMAD ‘ABD AL-WALIYY VINCENZO, *Islam,...*, cit., p. 49.

⁷³ Si veda SIMON 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.*

⁷⁴ 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.*

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 religiose⁷⁵.

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*⁷⁶.

L'analisi comparativa porta, quindi, alla conclusione che non esistono tratti comuni ricorrenti tra i funzionari delle diverse confessioni e che 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 diversità esistenti tra le varie categorie di operatori confessionali, del resto, sono destinate ad accentuarsi, se si allarga l'orizzonte alle altre confessioni di origine cristiana o ai nuovi movimenti religiosi.

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 governo⁷⁷.

⁷⁵ Si veda MARIO TEDESCHI, *Cristianesimo e Islamismo*, cit., p. 210, che pone in rilievo l'intima connessione tra politica e religione in alcuni Paesi musulmani.

⁷⁶ NICOLA COLAIANNI, *Introduzione*, cit., p. 10.

⁷⁷ Si veda TIZIANO RIMOLDI, *I ministri di culto*, cit., 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*

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'astrologia⁷⁸.

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.

5. Il problema definitorio tra laicità dello Stato e autonomia confessionale

Se la varietà di organizzazioni religiose esistenti non consente di individuare delle mansioni tipiche comuni a tutti i ministri di culto, non sembra che l'obiettivo di una connotazione giuridica rigorosa per la categoria possa essere raggiunto dallo Stato, mediante una determinazione aprioristica delle funzioni che dovrebbero essere assunte come necessarie per la ricorrenza della qualifica sul piano civile.

Un intervento "definitorio" da parte dello Stato tradirebbe la vocazione laica dell'ordinamento italiano.

Infatti, per quanto la laicità rappresenti una categoria ancora discussa sul piano giuridico⁷⁹, vengono generalmente riconosciuti come suoi attributi

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.

⁷⁸ 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. Ron Hubbard, è dedita, 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: FRANCESCO FINOCCHIARO, *Scientology nell'ordinamento italiano*, in *Il diritto ecclesiastico*, 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, si veda GIOVANNI FILORAMO, *I nuovi movimenti religiosi. Metamorfofi del sacro*, Laterza, Bari, 1986, p. 102.

⁷⁹ Si veda FRANCESCO RIMOLI, *Laicità (dir. Cost.)*, in *Enciclopedia Giuridica*, XVIII, Istituto della Enciclopedia Italiana, 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: FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO, *La qualificazione delle relazioni fra lo Stato italiano e la Chiesa cattolica*, in *Archivio giuri-*

essenziali, quello della neutralità e dell'“incompetenza ideologica”. La neutralità, di cui si contesta talvolta la stessa possibilità di esistenza⁸⁰, dovrebbe essere intesa come non identificazione dello Stato rispetto ad una particolare ideologia o dottrina⁸¹. L'incompetenza, invece, dovrebbe determinare per le istituzioni pubbliche, pur legittimate all'adozione di interventi di sostegno nei confronti del fenomeno religioso⁸², 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*⁸³.

dico, 1960, pp. 53-110, e LUCIANO GUERZONI, *Note preliminari per uno studio sulla laicità dello Stato sotto il profilo giuridico*, in *Archivio giuridico*, 1967, pp. 99-103. Per le analisi più recenti si rinvia a: GIUSEPPE DALLA TORRE, *Laicità dello Stato. A proposito di una nozione giuridicamente inutile*, in Id., *Il primato della coscienza. Laicità e libertà nell'esperienza giuridica contemporanea*, Studium, Roma, 1992, p. 35 ss.; *Ripensare la laicità. Il problema della laicità nell'esperienza giuridica contemporanea*, a cura di GIUSEPPE DALLA TORRE, Torino, 1993; *Il principio di laicità nello Stato democratico*, a cura e con introduzione di Mario Tedeschi, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1996; SARA DOMIANELLO, *Sulla laicità nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1999; PAOLO STEFANI, *La laicità dello Stato come problema giuridico*, Cacucci, Bari, 2000. In riferimento ai profili comparatistici del principio di laicità, si veda FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO, *Laicità degli Stati e libertà nell'Europa dei Dodici*, in *Coscienza e libertà*, nn. 11-12, 1987-1988, pp. 18-22. L'approccio comparatistico fa da sfondo al testo di PAOLO CAVANA, *Interpretazioni della laicità. Esperienza francese ed esperienza italiana a confronto*, A.V.E., Roma, 1998.

⁸⁰ Si veda MARIO TEDESCHI, *Quale laicità? Fattore religioso e principi costituzionali*, in Id., *Scritti*, 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*. Si veda ANNALISA VERZA, *La neutralità impossibile. Uno studio sulle teorie liberali contemporanee*, Giuffrè, Milano, 2000.

⁸¹ Si veda FRANCESCO RIMOLI, *Laicità*, cit., p. 2.

⁸² L'interpretazione data alla laicità dalla Corte Costituzionale, allorché, con la nota sentenza n. 203 del 12 aprile 1989, l'ha riconosciuta come uno dei principi fondamentali dell'ordinamento italiano, ha evidenziato che la categoria 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 consociati: il testo della sentenza è rinvenibile in *Il foro italiano*, 1989, p. 1333 ss., con nota di NICOLA COLAIANNI, *Il principio supremo di laicità dello Stato e l'insegnamento della religione cattolica*. Sul problema, si veda, tra gli altri, ANNA TALAMANCA, *Insegnamento religioso e principio di laicità: un parametro di costituzionalità tra discordanze giurisprudenziali e polemiche ideologiche*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1989, I, pp. 23-34; ANTONIO VITALE, *Scuola e fattore religioso*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1989, I, pp. 99-114.

⁸³ ANTONIO VITALE, *Corso di diritto ecclesiastico. Ordinamento giuridico ed interessi religiosi*, Giuffrè, Milano, 1996, p. 98. In senso analogo, si veda LUCIANO MUSSELLI-VALERIO TOZZI, *Manuale di diritto ecclesiastico. La disciplina giuridica del fenomeno religioso*, Laterza, Roma-Bari, 2000, p. 102: *Alle 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*

L'incompetenza in materia dottrinale comporta che lo Stato sia incapace di fornire la stessa nozione di religione⁸⁴ e, anche quando si tratta di enucleare il concetto di confessione religiosa⁸⁵, i parametri adottati, quando adottati, sono solo descrittivi e non definitivi⁸⁶. Il Ferrari ha constatato, in proposito, come ogni definizione presuppone la capacità di identificare l'essenza del fenomeno analizzato, cioè uno o più caratteri che siano al tempo stesso sufficienti e necessari a qualificarlo ma, sotto questo profilo, tutti i tentativi compiuti dalla dottrina giuridica (e non solo giuridica: si pensi alla storia ed alla sociologia della religione) hanno largamente dimostrato l'impossibilità di pervenire a questo risultato in relazione alla definizione di religione⁸⁷.

Le difficoltà connesse alla rilevazione e qualificazione del fenomeno religioso, si ripercuotono, naturalmente, sulla figura dei ministri di culto, di cui manca una precisa definizione sul piano normativo.

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.

⁸⁴ Dinanzi alla difficoltà di indicare una nozione di religione, la dottrina si è talora cimentata, in operazioni definitorie che ricalcassero l'esperienza storica: si veda FRANCESCO 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.

⁸⁵ In relazione al problema della definizione di confessione religiosa si rinvia a: LUIGI BARBIERI, *Sul concetto di confessione religiosa*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1991, p. 65; DOMENICO BARRILLARO, *Considerazioni preliminari sulle confessioni religiose diverse dalla cattolica*, Giuffrè, Milano, 1968; RAFFAELE BOTTA, *Manuale di diritto ecclesiastico. Valori religiosi e società civile*, Giappichelli, Torino, 1994, p. 70 ss.; CARLO CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Il Mulino, Bologna, 2000, p. 187 ss.; NICOLA COLAIANNI, *Confessioni religiose e intese. Contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione*, Cacucci, Bari, 1990, p. 77 ss.; GIOVANNI DI COSIMO, *Alla ricerca delle confessioni religiose*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1998, I, p. 421 ss.; SILVIO FERRARI, *La nozione giuridica di confessione religiosa (come sopravvivere senza conoscerla)*, in *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, Torino, 1995, p. 19 ss.; FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 74 ss.; PIETRO GISMONDI, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 1975, p. 95 ss.; SERGIO LARICCIA, *Pubblici poteri e nuovi movimenti religiosi*, in *Normativa e organizzazione delle minoranze confessionali*, a cura di VITTORIO PARLATO e GIOVANNI BATTISTA VARNIER, Giappichelli, Torino, 1992, p. 51 ss.; MARIO TEDESCHI, *Nuove religioni e confessioni religiose*, in *Id., Saggi di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 1987, p. 281 ss.; ANTONIO VITALE, *Fenomeno religioso e legalità costituzionale*, Edisud, Salerno, 1996, p. 68 ss.

⁸⁶ Si veda JEMOLO il quale rilevava, in relazione alle confessioni religiose, 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: ARTURO CARLO JEMOLO, *Corso di diritto*, cit., p. 202.

⁸⁷ SILVIO FERRARI, *La nozione giuridica*, cit., p. 30.

Ad onta della prescritta incompetenza e della difficoltà di rinvenire, sul piano dell'esperienza, delle caratteristiche comuni a tutti i ministri⁸⁸, 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 suddetta figura ed, eventualmente, "completare" o perfezionare la nozione fornita dalle confessioni interessate⁸⁹. In tal modo, la qualifica confessionale sarebbe una base sulla quale lo Stato plasmerrebbe la "sua idea" di ministro di culto⁹⁰. Di tale concezione sono pervase quelle tesi che, partendo dalla considerazione che il ministro è per lo Stato colui che esercita determinate funzioni confessionali⁹¹, negano, 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 categoria⁹².

Sicuramente questi ragionamenti sono condizionati dallo sviluppo del

⁸⁸ Si veda NICOLA COLAIANNI, *Introduzione*, cit., 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.*

⁸⁹ Si veda FRANCESCO 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 (ivi, p. 4).*

⁹⁰ Si veda ANGELO LICASTRO, *I ministri di culto*, cit., p. 145.

⁹¹ Si veda CARLO CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico*, 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 prescindendo dal fatto che l'ordinamento confessionale contempli o meno espressamente tale qualifica.*

⁹² Si esprime, in tale direzione, ANDREA 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 si veda NICOLA COLAIANNI, *Introduzione*, cit., p. 24.

fenomeno migratorio, che sembra accrescere la frammentazione sociale, e dalla diffusione di nuovi movimenti religiosi⁹³.

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*⁹⁴, 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 ecclesiasticisti 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"*⁹⁵.

Alla luce degli attuali sviluppi, 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 interpre-

⁹³ Si veda ANDREA 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 di autoreferenzialità; oggi, invece, le qualifiche confessionali devono assumere i caratteri della relatività.

⁹⁴ *Ivi*, 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*.

⁹⁵ GIUSEPPE CASUSCELLI, *Le proposte d'intesa e ordinamento giuridico italiano. Emigrare per Allah/ emigrare con Allah*, in *Musulmani in Italia*, cit., p. 91.

tata in riferimento ai parametri della giurisdizione o cura d'anime, di chiara matrice cattolica, 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 tale⁹⁶.

D'altra parte, l'attribuzione di un contenuto predefinito alla qualifica statale di ministro di culto vanificherebbe anche il rispetto dell'autonomia confessionale⁹⁷ che, comunque intesa⁹⁸, implica un divieto di ingerenza dello Stato in quegli ambiti che costituiscono gli *interna corporis* della confessione religiosa.

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 Stato⁹⁹.

⁹⁶ Si veda FRANCESCO 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*, n. 44, 1994, I, pp. 2130-2139.

⁹⁷ Si veda ANTONIO G. CHIZZONITI, *Le certificazioni confessionali*, cit., pp. 115-116: *L'autonomia confessionale, così come emerge dal dettato costituzionale, deve essere, in prima battuta, catalogata tra le forme di autonomia istituzionale, pur non mancando in proposito esigenze di puntualizzazione.*

⁹⁸ 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: si veda, in proposito FRANCESCO 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 e non organizzate, ma tutte egualmente qualificabili come confessioni religiose.* Altri, invece, hanno interpretato la disposizione nel senso che le confessioni religiose hanno sempre un'organizzazione: si veda CESARE MIRABELLI, *L'appartenenza confessionale Contributo allo studio delle persone fisiche nel diritto ecclesiastico*, Cedam, Padova, 1965, p. 138; PIETRO GISMONDI, *L'interesse religioso nella costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1958, p. 1229, 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 TOMMASO 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.

⁹⁹ Si veda Corte cost., sentenze n. 239 del 1984, n. 43 del 1988 e n. 259 del 1990.

E, del resto, non sono mancati nella storia esempi concreti delle distorsioni che gli interventi civili potevano apportare alle organizzazioni confessionali¹⁰⁰. Con riferimento agli ebrei, ad esempio, 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, arrivò a determinare con precisione i ruoli e le competenze dei rabbini, che, tra l'altro, furono privati della funzione di amministrare la giustizia nelle loro comunità¹⁰¹.

L'autonomia riconosciuta costituzionalmente dovrebbe, invece, porre al riparo da attacchi civili e assicurare alle confessioni di autogovernarsi¹⁰², adottando l'organizzazione che più si adatta al raggiungimento dei propri fini¹⁰³.

L'interpretazione data dalla Corte costituzionale all'approvazione governativa della nomina dei ministri di culto, richiesta dalla legge 1159 del 1929, del resto, da questo punto di vista, dovrebbe essere considerata una prova del fatto che lo Stato non intende più esercitare una vigilanza asfissiante sulle confessioni religiose e sui loro organi .

Si ricorderà, infatti, che il legislatore fascista nell'intento di *coordinare tutte le attività dei singoli e di vigilarle per i fini di interesse generale*¹⁰⁴, aveva previsto all'art. 3 della succitata legge 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 *Relazione* del Guardasigilli Rocco al disegno di legge per la regolamentazione dei culti ammessi chiariva, in proposito, che i ministri *debbono essere graditi al governo* perchè la loro influenza *sulla*

¹⁰⁰ 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.

¹⁰¹ 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 SIMON SCHWARZFUCHS, *Formazione*, cit., p. 144.

¹⁰² Si veda LUIGI VANNICELLI, *Sulla condizione giuridica dei ministri di culto*, in *Studi in onore di P. A. D'Avack*, III, Giuffrè, Milano, 1976, p. 988.

¹⁰³ Si veda SILVIO FERRARI, *Lo spirito*, cit., p. 202.

¹⁰⁴ MARIO PIACENTINI, *I culti ammessi nello Stato italiano*, Hoepli, Milano, 1934, pp. 434-435.

*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*¹⁰⁵.

La possibile estensione della surrichiamata disposizione della legge sui culti ammessi, che, intesa *strictu sensu*, sembrava imporre a tutte le confessioni acattoliche un obbligo di notifica delle nomine dei propri ministri di culto, venne peraltro limitata dal regolamento di attuazione 28 febbraio 1930, n. 289, il quale sanzionava la mancata approvazione con la non riconoscibilità agli effetti civili degli atti compiuti dai ministri acattolici nell'esercizio del ministero¹⁰⁶. 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, variegate poiché, mentre alcuni sembravano considerare l'approvazione governativa come assolutamente obbligatoria¹⁰⁷, altri, invece, consideravano l'approvazione obbligatoria solo a determinati effetti¹⁰⁸, ed altri, ancora, limitavano l'obbligo di chiedere l'approvazione solo a determinate categorie di ministri¹⁰⁹. Di fatto, lo strumento dell'approvazione governativa fu piegato alle esigenze politiche del regime fascista sicché l'approvazione dei ministri acattolici finì spesso col porsi come indice di inammissibilità di un culto nell'ordinamento italiano¹¹⁰.

In seguito all'entrata in vigore della Costituzione, l'esigenza di adeguare il portato normativo della legge sui culti ammessi ai principi in essa enunciati¹¹¹, 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

¹⁰⁵ Il testo della *Relazione* è rinvenibile in VINCENZO DEL GIUDICE, *Codice delle leggi ecclesiastiche*, Giuffrè, Milano, 1952, pp. 301-304.

¹⁰⁶ L'art. 22 comma 2 del R.D. 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 si veda FLAVIA HÜBLER, *Ancora sulla posizione*, cit., p. 116; TOMMASO MAURO, *Considerazioni*, cit., p. 146.

¹⁰⁷ Si veda, in tal senso, ORIO GIACCHI, *La legislazione italiana sui culti ammessi*, Vita e Pensiero, Milano, 1934, p. 48.

¹⁰⁸ Si veda ARTURO CARLO JEMOLO, *Lezioni*, cit., p. 358.

¹⁰⁹ Si veda CESARE MAGNI, *Intorno al diritto dei culti acattolici in Italia*, in *Studi Sassaresi*, nn. 1-2, 1931, pp. 109-111; MARIO PIACENTINI, *I culti ammessi*, cit., p. 433.

¹¹⁰ Si veda TOMMASO MAURO, *Considerazioni*, cit., p. 161.

¹¹¹ Sull'evoluzione dell'interpretazione, intesa come "evoluzione dello stesso ordinamento giuridico che si interpreta", si veda SANTI ROMANO, *Interpretazione evolutiva*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Giuffrè, Milano, 1953, p. 119 ss.

aveva comunque la possibilità di esercitare le mansioni inerenti al proprio ministero, sancite dagli statuti confessionali¹¹². Tale soluzione interpretativa, d'altra parte, consentì di superare le obiezioni di incostituzionalità che vennero sollevate contro il succitato istituto, allorché con la nota sentenza n. 59 del 1958, in tema di libertà di culto degli acattolici, la Corte Costituzionale statuí l'infondatezza della questione prevista contro l'art. 3 della legge n. 1159 del 1929¹¹³, confermando la legittimità della previsione legislativa di provvedimenti statali di approvazione ed autorizzazione¹¹⁴, 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 considerate¹¹⁵.

Un successivo approfondimento della questione, relativa allo scopo dell'approvazione governativa, portava a chiarire che l'istituto in parola non serviva a sanzionare la nomina confessionale¹¹⁶ ma mirava ad attribuire ai ministri una particolare *qualifica da parte dello Stato, valida perché i ministri*

¹¹² Si veda FLAVIA HÜBLER, *Ancora sulla posizione*, cit., p. 117. Si veda anche Consiglio di Stato, sez. IV, 8 luglio 1955, in *Il diritto ecclesiastico*, 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.*

¹¹³ Il testo della sentenza è rinvenibile in *Giurisprudenza costituzionale e fattore religioso*, Milano, 1987, p. 84 ss. e fu commentato da FRANCESCO FINOCCHIARO, *Note intorno ai ministri dei culti acattolici ed ai poteri dell'autorità in relazione al diritto di libertà religiosa*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1959, II, p. 27 ss.

¹¹⁴ 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.*

¹¹⁵ Si veda sul punto SARA DOMIANELLO, *I matrimoni "davanti a ministri di culto"*, in *Famiglia e matrimonio*, a cura di GILDA FERRANDO-MARCELLA FORTINO-FRANCESCO RUSCELLO, I, Giuffrè, Milano, 2002, 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 SALVATORE BERLINGÒ, *Il potere autorizzativo nel diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 416 ss.

¹¹⁶ Si veda TOMMASO 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.*

possano porre in essere alcuni atti rilevanti per l'ordinamento civile¹¹⁷. In tal senso, l'approvazione si poneva come una sorta di arricchimento della qualifica confessionale di ministro di culto e finiva per essere delineata come un onere e non un obbligo delle confessioni acattoliche¹¹⁸, il cui adempimento era necessario per il godimento di particolari prerogative da parte del ministro di culto¹¹⁹.

La rilettura dell'istituto dell'approvazione delle nomine dei ministri acattolici alla luce dei principi fissati nel testo costituzionale ha consentito, quindi, di salvaguardare l'autonomia delle confessioni religiose, sottraendo le nomine confessionali alle ingerenze governative.

6. *La libertà di nomina dei ministri di culto e il ruolo delle certificazioni confessionali della qualifica*

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", libertà che sarebbe inesorabilmente travolta se risultasse condizionata, di fatto, dal "gradimento" dello Stato¹²⁰.

In particolare, 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*¹²¹.

¹¹⁷ FLAVIA HÜBLER, *Ancora sulla posizione*, cit., p. 121.

¹¹⁸ Si veda TOMMASO MAURO, *Considerazioni*, cit., pp. 148-151.

¹¹⁹ In tal senso si veda FRANCESCO 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.*

¹²⁰ Si veda ANGELO LICASTRO, *I ministri di culto*, cit., p. 613: *In particolare, la nomina dei ministri di culto sembra afferire alla sfera costituzionalmente riservata alla competenza esclusiva della Confessione. L'ordinamento statale non sarebbe rispettoso dell'autonomia (organizzativa) del gruppo religiosamente caratterizzato, qualora ne condizionasse, anche solo attraverso semplici misure dissuasive, la scelta dei ministri di culto, sicché la situazione giuridica in esame dovrebbe ritenersi intrinseca alle garanzie costituzionali di cui godono nel nostro ordinamento tutte le Confessioni religiose, senza necessitare, a stretto rigore, di ulteriori e (più) puntuali specificazioni normative.*

¹²¹ Tale autonomia, peraltro, è circoscritta dall'art. 3.3 dell'Accordo, ove si stabilisce che, fuori

Disposizioni di analogo tenore sono contenute nelle intese fino ad oggi stipulate che sanciscono la libertà di nomina confessionale dei ministri di culto¹²².

A fronte di tale libertà, le norme pattizie si preoccupano di offrire strumenti per agevolare l'individuazione dei ministri di culto, considerati in quanto tali, o perché destinati a svolgere attività civilmente rilevanti. Sicché si prevede, in forme diversificate, una possibilità di certificare il possesso della qualifica confessionale o si dispone, in talune ipotesi, un onere di comunicazione, alle competenti autorità civili, dei nominativi di coloro che risultano rientrare nella categoria.

Le forme di collegamento previste in via bilaterale con i gruppi confessionali, al fine di facilitare l'individuazione della figura, hanno posto notevoli problemi all'interprete, soprattutto in relazione alla portata da riconoscere al potere di certificazione delle qualifiche confessionali, che viene regolamentato nelle norme pattizie.

In proposito, l'intesa con la Tavola Valdese, volendo agevolare l'identificazione dei suoi ministri di culto, stabilisce che siano tali dinanzi allo Stato, per le attività di assistenza spirituale ai militari, o per quella da svolgersi presso gli istituti di cura e di riposo o, ancora, per quella da prestarsi nelle carceri, i ministri iscritti nei ruoli della Tavola Valdese. In riferimento all'assistenza negli istituti di pena si richiede che gli organi confessionali notificchino all'autorità competente *i nominativi dei ministri di culto, iscritti nei ruoli della Tavola Valdese e competenti per territorio, responsabili dell'assistenza spirituale negli istituti penitenziari ricadenti nella circoscrizione delle predette autorità statali competenti*¹²³. Per quanto siano previste nell'intesa con la Tavola Valdese delle forme di raccordo tra l'ordinamento confessionale e quello statale, ai fini dell'accertamento della qualifica di ministro di culto, manca un espresso riconoscimento, in materia, di un potere certificativo della confessione

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. Sulla problematica relativa all'autonomia ecclesiastica nelle nomine episcopali, si veda ANNA TALAMANCA, *Le nomine episcopali nei concordati post-conciliari*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1999, I, pp. 97-110.

¹²² Si riportano i relativi riferimenti normativi: 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; art. 1 dell'intesa con i testimoni di Geova; art. 1 dell'intesa con l'Unione Buddhista Italiana.

¹²³ Art. 8 legge 11 agosto 1984, n. 449.

destinato ad avere un rilievo civile, che compare invece nelle intese successive. Il silenzio potrebbe essere spiegato alla luce del fatto che quella con i Valdesi è stata la prima intesa stipulata, ove sono rinvenibili gli effetti delle inevitabili difficoltà di redazione. In ogni caso, anche se non vi sono espliciti riferimenti alla certificazione confessionale della qualifica, il relativo potere confessionale sembra desumibile dalla possibilità di attestare l'iscrizione nei ruoli confessionali dei ministri che debbano essere addetti ai vari servizi di assistenza spirituale¹²⁴.

Nell'intesa con gli Avventisti¹²⁵ si prevede, invece, all'art. 15, che *ai fini dell'applicazione degli articoli 4, 5, 7, 8, 9, 12, 16 e 18, l'Unione delle Chiese cristiane avventiste rilascia apposita certificazione delle qualifiche dei soggetti indicati*. In questo caso, la certificazione confessionale viene richiesta anche ai fini dello svolgimento delle attività ministeriali, richiamato dall'art. 4 della legge di approvazione dell'intesa.

Nell'intesa con le Assemblee di Dio in Italia¹²⁶ si sancisce un onere di certificazione della qualifica di ministro di culto o di diacono ai fini dell'assistenza spirituale ai militari o negli istituti di cura e di riposo (art. 5); mentre, per l'assistenza da prestarsi negli istituti penitenziari, è prevista la trasmissione, a carico degli organi confessionali, dell'elenco dei ministri di culto abilitati a prestarla. Il secondo comma dell'art. 15 estende poi la rilevanza della certificazione alla qualifica di ministro di culto abilitato alla celebrazione del matrimonio con effetti civili.

L'intesa con l'Unione delle comunità ebraiche¹²⁷ prevede in generale la certificazione delle qualifiche dei ministri di culto, estesa anche allo svolgimento delle attività di esercizio del ministero (art. 3.3).

L'intesa con i battisti¹²⁸ stabilisce, all'art. 3, un onere di comunicazione dei nominativi dei ministri addetti a compiti di assistenza spirituale o alla celebrazione di matrimoni.

L'art. 8 dell'intesa con i luterani¹²⁹ estende la certificazione confessionale della qualifica di pastore, diacono o presbitero a tutte le attività dei ministri di culto, ivi compresa quella di esercizio del ministero.

¹²⁴ Sull'argomento si veda ANGELO LICASTRO, *I ministri di culto*, cit., p. 618; ANTONIO G. CHIZZONITI, *Le certificazioni confessionali*, cit., p. 250.

¹²⁵ Legge 516/1988.

¹²⁶ Legge 517/1988.

¹²⁷ Legge 101/1989.

¹²⁸ Legge 116/1995.

¹²⁹ Legge 520/1995.

Anche nell'intesa conclusa con i Testimoni di Geova¹³⁰ è previsto un potere di certificazione delle autorità confessionali circa la qualifica di ministro di culto ai fini dell'applicazione delle norme in essa disposte ed è stabilito un onere di comunicazione all'autorità statale competente degli elenchi dei ministri di culto abilitati a prestare assistenza spirituale ai detenuti (cfr. artt. 2 e 4 dell'intesa).

Nell'intesa con l'Unione buddhista italiana¹³¹ si prevede all'art. 7: *La qualifica di ministro di culto è certificata dall'UBI, che ne detiene apposito elenco e ne rilascia attestazione ai fini della presente intesa.*

La regolamentazione pattizia del potere di certificazione confessionale appare quindi diversificata e presenta alcuni aspetti problematici, che sono stati oggetto di studi approfonditi.

Nel vigore del Concordato lateranense del 1929, in un'epoca in cui la dottrina avvertiva molto la necessità di dare un assetto dogmatico ai rapporti tra il diritto canonico ed il diritto statale¹³², il Gismondi aveva pubblicato uno studio sulle certificazioni confessionali, proponendole come mezzi di collegamento tecnico tra l'ordinamento della Chiesa e quello dello Stato. La premessa per giungere a tale risultato, era data dal fatto che, nell'opinione del succitato autore, con i Patti Lateranensi si era creato un sistema, che aveva la peculiarità *di attribuire particolare rilevanza giuridica all'attività certificativa dell'autorità ecclesiastica, in quanto attività compresa nell'autonomia riconosciuta al diritto della Chiesa*¹³³. L'attività certificativa ecclesiastica era, pertanto, efficace nel diritto dello Stato per forza propria e in quanto espressione dell'autonomia riconosciuta alla Chiesa¹³⁴.

La soluzione adottata era stata, però, messa in discussione dal Consoli, il quale, trattando dell'attività amministrativa ecclesiastica nel diritto italiano,

¹³⁰ Intesa del 20 marzo 2000.

¹³¹ Intesa del 20 marzo 2000.

¹³² Si veda FRANCESCO ONIDA, *Le certificazioni ecclesiastiche nell'ordinamento italiano. La certificazione della qualità di fedele*, in *La rilevanza di alcuni aspetti delle potestà confessionali nel sistema giuridico civile: contesti e scopi*, Edisud, Salerno, 1993, p. 167: *Tra il 1937 e il 1943 appaiono – preceduti dagli spunti problematici dello Jemolo, "Diritto della Chiesa e diritti stranieri" del 1934- i lavori fondamentali in proposito, di Checchini ("L'introduzione dogmatica al diritto ecclesiastico italiano" del 1937, e "Sulla qualificazione giuridica delle relazioni fra lo Stato e la Chiesa" del 1938), di Giacchi ("La giurisdizione ecclesiastica nel diritto italiano" del 1937), di D'Avack ("La posizione giuridica del diritto canonico nell'ordinamento italiano" del 1939), di De Luca ("La rilevanza dell'ordinamento canonico nel diritto italiano" del 1943).*

¹³³ PIETRO GISMONDI, *Il potere di certificazione della Chiesa nel diritto italiano*, Giuffrè, Milano, 1943, p. 59.

¹³⁴ Si veda *ivi*, p. 31 ss.

rilevava che, configurando *l'atto di certificazione come il mezzo di collegamento tra i due ordinamenti, avremmo che rappresenterebbe esso, e non il provvedimento nel quale si estrinseca il potere amministrativo canonico, il presupposto dal quale l'ordinamento italiano fa discendere le conseguenze previste dalle sue leggi. Tale visione dei rapporti tra i due ordinamenti circa la funzione amministrativa canonica potrebbe anche essere esatta, ma si coglierebbe, in quel caso, soltanto la manifestazione esteriore del fenomeno giuridico e non il fenomeno giuridico in sé, con la conseguenza di sbiadire in una categoria, in verità troppo ampia, ogni problematica relativa agli atti di certificazione*¹³⁵.

I risultati degli studi relativi al potere di certificazione degli organi della Chiesa cattolica nell'ordinamento italiano, comunque, sono stati considerati inadeguati alla luce del nuovo assetto normativo derivante dalla stipula delle intese con le confessioni acattoliche, ove si è sancito, sia pure in modo disomogeneo, un ampio ricorso allo strumento certificativo¹³⁶.

La dottrina, allora, si è adoperata per chiarire la portata del potere di certificazione previsto in via bilaterale tentando di risolverne la questione pregiudiziale concernente la sua titolarità.

In alcuni casi, l'attività di certificazione è stata riportata all'alveo del potere pubblico, proprio dello Stato, ritenendosi che, nei casi di attestazioni di qualifiche confessionali previsti in via bilaterale, si configurerebbe l'esercizio di un potere statale da parte di organi confessionali: *l'attività certificativa in questione, tanto nella forma della certificazione quanto in quella dell'attestato, non è svolta dall'autorità confessionale in forza di una potestà propria, bensì in forza di un potere ad essa riconosciuto specificamente da una legge dello Stato, la quale, quindi, opera nella fattispecie, non diversamente da quel che accade quando si tratti di individuare organi dello Stato cui attribuire poteri similari*¹³⁷.

Sulla stessa scia si è posto anche il Chizzoniti il quale, in una monografia

¹³⁵ ANTONINO CONSOLI, *L'attività amministrativa della Chiesa nel diritto italiano*, Giuffrè, Milano, 1961, p. 201.

¹³⁶ Si veda RAFFAELE BOTTA, *Il potere di certificazione delle autorità confessionali nella nuova disciplina di derivazione pattizia*, in *La rilevanza di alcuni aspetti*, cit., p. 187: *Sicché sembra decisamente inattuale continuare a discutere di siffatto potere di certificazione quale espressione dell'autonomia riconosciuta alla Chiesa e/o mezzo tecnico di collegamento tra ordinamento della Chiesa e ordinamento dello Stato, trattandosi di conclusioni alle quali non si potrebbe certamente pervenire in ordine alla situazione delle confessioni diverse dalla cattolica. A meno che si voglia negare che il potere di certificazione della Chiesa cattolica e il potere di certificazione delle confessioni munite di intesa abbiano "eguale" rilevanza dell'ordinamento italiano.*

¹³⁷ RAFFAELE BOTTA, *Il potere di certificazione delle autorità confessionali nella nuova disciplina di derivazione pattizia*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1992, I, p. 48.

dedicata alle certificazioni confessionali¹³⁸, pur riconoscendo l'esistenza di un potere certificativo che discenderebbe dall'autonomia confessionale, sostiene che, in determinate materie, le confessioni religiose esercitano un'attività di certificazione in forza di una specifica attribuzione statale. In particolare, egli ricorre al concetto di *certificazioni confessionali improprie*, intese come *atti certificativi a contenuto religioso, prodotti da un soggetto confessionale, ma nell'ordinamento dello Stato come risultato dell'esercizio di un potere di natura pubblicistica per il perseguimento di finalità interne a quest'ultimo*¹³⁹.

In riferimento alla certificazione della qualifica di ministro di culto, Chizzoniti sostiene che, nell'analisi delle norme pattizie, *occorre anzitutto ribadire la distinzione esistente tra le disposizioni che hanno riconosciuto in capo alle singole confessioni religiose la libertà di nomina dei propri ministri di culto e quelle che viceversa hanno previsto il rilascio di apposite certificazioni qualora detti soggetti siano chiamati a svolgere specifiche attività con rilevanza civile*¹⁴⁰. In tali ultimi casi, le ipotesi certificative bilateralmente delineate, essendo sempre connesse allo svolgimento di attività civilmente rilevanti, sarebbero destinate ad avere una circolazione soltanto nell'ordinamento civile e assolverebbero a finalità proprie di questo. Esse, pertanto, integrerebbero tassative ipotesi di attribuzione di un potere certificativo tipico dello Stato¹⁴¹.

Che la certificazione di una qualifica, come quella di ministro di culto, sorta in ambito confessionale, anche se destinata ad avere un rilievo civile¹⁴², debba essere considerata espressione di un potere "tipico" dello Stato, sia pure inteso nel senso ampio consentito dal collegamento della funzione con fini pubblici-

¹³⁸ Si veda ANTONIO G. CHIZZONITI, *Le certificazioni confessionali*, cit.

¹³⁹ *Ivi*, pp. 130-131. In precedenza, egli specifica che le *certificazioni confessionali proprie* sono quelle che trovano la loro ragion d'essere nell'ordinamento confessionale ed in esso sono destinate a circolare, perseguendo fini propri della società religiosa; le *certificazioni confessionali improprie*, invece, pur essendo prodotte da un organo confessionale non trovano giustificazione nell'ordinamento della confessione e non sono destinate a circolare in esso (per esempio la certificazione della qualifica di ministro di culto abilitato all'esercizio dell'assistenza religiosa negli istituti penitenziari): pp. 36-37.

¹⁴⁰ *Ivi*, p. 247.

¹⁴¹ Si veda *ivi*, p. 248.

¹⁴² Si veda *ivi*, p. 239, ove si distingue tra una qualifica *generica* di ministro di culto e una qualifica *specificata*, e si sostiene: *ponendo attenzione soprattutto alle novità legislative contenute nella normativa pattizia è possibile osservare come per l'ordinamento civile la figura del ministro di culto entri in gioco a due diversi livelli: in un primo, con un'accezione che possiamo definire generica, allorquando viene riconosciuta da parte dello Stato la competenza esclusiva delle confessioni religiose circa la nomina dei propri ministri di culto; in un secondo, questa volta con valore specifico, al momento della individuazione di funzioni che alcuni di essi sono chiamati a svolgere (per esempio il ministro di culto che presta assistenza spirituale).*

stici¹⁴³, invero, suscita perplessità. Seguendo la linea interpretativa suindicata, si dovrebbe poter dire che lo Stato, in astratto, avrebbe il potere di certificare le qualifiche confessionali, per quanto, in concreto, lo attribuisca, attraverso le leggi negoziate con le confessioni religiose, agli organi confessionali¹⁴⁴, ma il semplice richiamo ai principi di laicità dello Stato ed autonomia confessionale sembra impedire l'accoglimento di una tale soluzione¹⁴⁵.

D'altra parte, la ricostruzione surrichiamata non risulta sempre aderente al dato normativo derivante dalle intese, ove si rinvencono disposizioni che estendono la certificazione della qualifica di ministro di culto anche allo svolgimento delle attività ministeriali. La cosa non sfugge allo stesso Chizzoniti, il quale, richiamando le intese concluse con i Testimoni di Geova e con l'Unione dei buddisti italiani, sofferma la sua attenzione sulle disposizioni (art. 2 comma 4 e art. 7 comma 1, rispettivamente) che attribuiscono agli organi confessionali il potere di certificare la qualifica di ministro di culto ai fini della presente intesa e rileva che tali norme presentando elementi di ambiguità tali da mettere in dubbio che l'attività certificativa da esse

¹⁴³ Occorre sottolineare che la maggioranza della dottrina amministrativista non mostra di accogliere gli orientamenti volti a configurare l'esistenza di una funzione "pubblica" in ragione del solo dato teleologico, in considerazione cioè dell'orientamento dell'attività, da considerare appunto come pubblica, ai fini di interesse pubblico: si veda GIUSEPPE CAIA, *Funzione pubblica e servizio pubblico*, in *Diritto amministrativo*, a cura di LEOPOLDO MAZZAROLLI et AL., I, Monduzzi, Bologna, 1998, p. 904 ss.

¹⁴⁴ E tale esito è suggerito dal Botta, il quale sostiene: *Sicché le intese ex art. 8, comma 3°, Cost. (e, quindi, la relativa legge di approvazione) sembrano proporsi come la sede specifica (e più appropriata) per l'attribuzione alle autorità confessionali del potere di certificare il possesso da parte di un fedele della qualifica di ministro di culto, in quanto siffatto esito negoziale presuppone pur sempre una valutazione dello Stato sulla affidabilità dei criteri (ormai ad esso reso noti e) in proposito adottati dalla confessione stipulante. Sarà, pertanto, la legge dello Stato e non l'autonomia confessionale a dover essere considerata la fonte del predetto potere di certificazione*: RAFFAELE BOTTA, *Il potere di certificazione*, cit., pp. 49-50.

¹⁴⁵ Del resto, lo stesso Chizzoniti che pure sostiene che il potere certificativo in parola sia proprio dello Stato pone dei chiari limiti al suo eventuale esercizio da parte statale con riferimento ai principi di laicità e autonomia confessionale. In particolare, parlando del principio di non identificazione, egli dice: *Il superamento di quest'ultimo, con l'attribuzione di poteri di natura statale – quale quello di certificazione – in capo a soggetti confessionali troverebbe così una duplice forma di legittimazione. Anzitutto perché con essa lo Stato perseguirebbe fini propri e non della struttura confessionale di appartenenza del soggetto investito, in secondo luogo perché il coinvolgimento dell'organismo confessionale eviterebbe che un eventuale conferimento del medesimo potere in capo alla P. A. determini la violazione tanto della laicità dello Stato che del principio di autonomia confessionale*: ANTONIO G. CHIZZONITI, *Le certificazioni confessionali*, cit., p. 130. Si veda FLAVIA 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 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.*

regolamentata riguarda le sole ipotesi nelle quali i ministri di culto svolgono particolari funzioni civili, in favore di un allargamento della stessa alla generica qualifica di questi ultimi. Infatti, quando il quarto comma dell'art. 2 dell'intesa con i Testimoni di Geova si riferisce all'attività certificativa degli organi confessionali circa la qualifica di ministro di culto, dice *ai fini dell'applicazione del presente articolo*, e, pertanto, estende la potestà certificativa in questione anche al primo comma dello stesso, che riconosce ai ministri di culto della confessione dei Testimoni di Geova il libero esercizio del ministero. L'anomalia viene spiegata con la considerazione che il disposto del quarto comma dell'art. 2 succitato non dovrebbe estendersi anche al primo comma dello stesso articolo *giacché tale operazione comporterebbe un'estensione del potere di certificazione non rinvenibile in forma così esplicita in nessuna delle altre intese*¹⁴⁶.

Non sembra, però, che il riferimento alle soluzioni adottate nelle altre intese possa giovare molto, visto che, nonostante l'alto tasso di omologazione, le intese nascono con l'intento di garantire una disciplina peculiare per ciascuna confessione religiosa e, quindi, le differenze eventualmente riscontrabili tra i testi fissati in via bilaterale dovrebbero considerarsi normali.

Ma, a prescindere dalla lettura puntuale delle diverse ipotesi normative in cui è previsto un potere di certificazione confessionale della qualifica di ministro di culto, ove si riscontrano diverse discrasie, è lo stesso tentativo di considerare le certificazioni in parola come forma di esercizio di un potere proprio dello Stato che non convince appieno poiché non appare compatibile con i principi di laicità e autonomia confessionale.

Del resto, se si ammettesse che la titolarità del potere di certificare le qualifiche confessionali è dello Stato si determinerebbe la situazione "paradossale" per cui, mentre la nomina del ministro di culto rientrerebbe nella sfera di autonomia bilateralmente riconosciuta alle confessioni religiose, l'attestazione della nomina stessa, per quanto previsto dalle intese, sarebbe un'attività di competenza statale¹⁴⁷.

¹⁴⁶ ANTONIO G. CHIZZONITI, *Le certificazioni confessionali*, cit., p. 253.

¹⁴⁷ In modo analogo, il Gismondi criticava la teoria proposta dal Giacchi in materia: *In sostanza, il citato scrittore, mentre afferma che gli atti rientranti nell'autonomia della Chiesa sono, di fronte al diritto statale, dei meri fatti, d'altra parte ammette che gli atti di certificazione (cioè gli atti che provano l'esistenza di determinati rapporti sorti nell'ambito del diritto canonico) ottengono gli effetti civili in forza del rinvio, con l'ulteriore conseguenza che gli atti certificativi in parola non sono compresi nell'autonomia della Chiesa. Ora è proprio tale ulteriore deduzione che mi lascia fortemente perplesso, imperocché volendo sintetizzarla con un esempio, ne deriva che mentre il conferimento dell'ordine sacro è atto rientrante nell'autonomia della Chiesa e quindi – sempre secondo la tendenza in questione – di*

Più coerente con il principio di autonomia confessionale appare la soluzione del Parlato, il quale, in relazione alle singole ipotesi certificative introdotte dalle intese con le confessioni acattoliche, ha sostenuto che si potesse riproporre la teoria tradizionale della certificazione confessionale come mezzo di collegamento tra diritto confessionale e diritto statale. In particolare, l'atto di certificazione confessionale assumerebbe due diverse modalità operative: quella di *presupposto autorizzatorio*, volto ad abilitare il soggetto a svolgere funzioni di ordine ecclesiale o civile come esponente qualificato di una confessione religiosa; quella di *presupposto causativo*, cioè di *provvedimento posto in essere nell'ordinamento confessionale costitutivo o dichiarativo di una situazione in forza della quale (causativa) si ottengono "effetti civili" specifici per i titolari di situazioni confessionali, quali il libero accesso, per compiere assistenza spirituale, nelle case di cura, nei penitenziari, presso le forze armate, cui si aggiunge la possibilità di iscrizione al Fondo di previdenza e assistenza, il diritto all'iscrizione, anche in soprannumero, nell'albo comunale dei venditori ambulanti (art.14, 2 Int. avvent.), l'esonero dal servizio militare, il diritto a svolgere assistenza spirituale tra i militari, se arruolati, il diritto di effettuare il servizio civile sostitutivo, il diritto di esercitare liberamente il culto (art. 13 Int. avvent.), il libero esercizio del magistero (art. 2 Int. ebr.)*¹⁴⁸.

In un estremo tentativo di sintesi si potrebbe dire che lo Stato ha riconosciuto alle confessioni religiose il diritto di nominare i propri ministri di culto e ha predisposto in via bilaterale dei canali volti a facilitare l'individuazione dei soggetti portatori di tale qualifica.

Il riconoscimento di un potere certificativo in materia agli organi confessionali¹⁴⁹ non vale a configurare questi ultimi come soggetti esercenti una funzione pubblica, bensì a rendere direttamente rilevante nell'ordinamento statale l'esercizio di un potere confessionale.

L'analisi svolta dal Chizzoniti, anche se non appare pienamente condivisibile nei suoi esiti, coglie un dato essenziale e cioè quello del necessario coin-

fronte all'ordinamento statale, un mero fatto; il documento che attesta l'avvenuto conferimento è un atto, che non rientra nell'autonomia della Chiesa e che quindi è regolato dall'ordinamento statale, sia pure attraverso il rinvio alle norme canoniche [...]. La perplessità aumenta, qualora si consideri che, secondo tale orientamento dottrinario, mentre il rapporto fondamentale rientra nell'autonomia della Chiesa, la certificazione del medesimo rapporto è riservata alla competenza dello Stato: PIETRO GIMONDI, *Il potere di certificazione*, cit., pp. 58-59.

¹⁴⁸ VITTORIO PARLATO, *Le intese con le confessioni acattoliche. I contenuti*, Giappichelli, Torino, 1991, pp. 79-80.

¹⁴⁹ ANTONIO G. CHIZZONITI, *Le certificazioni confessionali*, cit., p. 256, individua tre forme di certificazione: la comunicazione della nomina, la certificazione puntuale e il richiamo di archivi confessionali a partire dai quali certificare l'attribuzione di funzioni civilmente rilevanti.

volgimento dello Stato in relazione al compimento, da parte delle confessioni religiose, di attività che hanno un immediato rilievo civile. In tali casi, come ad esempio per quanto riguarda l'assistenza spirituale, il sistema delineato nelle intese più che porre una facoltà di certificazione in capo agli organi confessionali sembra configurare un vero e proprio onere¹⁵⁰, il cui adempimento si pone come momento essenziale per l'accesso a determinati campi di attività civilmente rilevanti, in consonanza con il sistema di cooperazione esistente tra le confessioni religiose e lo Stato per la promozione dell'uomo.

Ricondotto il potere di certificazione della qualifica di ministro di culto alle attività proprie della confessione religiosa, resta il problema di capire se la certificazione confessionale possa avere un rilievo anche oltre la cornice delle norme bilateralmente convenute e spingersi a riempire di contenuto la qualifica civilistica di ministro di culto¹⁵¹, o se si possa riconoscere un potere certificativo in materia anche alle confessioni prive di intesa.

Naturalmente l'ampiezza da riconoscere al succitato potere di certificazione confessionale dipende dalla nozione di ministro di culto che si intende accogliere sul piano civile: *È chiaro che, nella prospettiva secondo la quale ad integrare l'elemento delle fattispecie civilmente rilevanti in cui figura la nozione in esame, sarebbe sufficiente riferirsi a quanto stabilito dal gruppo confessionale, secondo lo schema teorico del presupposto in senso tecnico, la "certificazione" della qualifica di "ministro di culto", limitandosi ad attestare l'avvenuta "investitura" del soggetto, ad opera dei competenti organi del gruppo, ad un ruolo religiosamente qualificato, ma anche solo per questo reso capace di incidere direttamente ed insindacabilmente in ambito civile, servirebbe in pratica a semplificare e agevolare i compiti dell'operatore statale del diritto, secondo del resto una delle funzioni tipiche normalmente riconosciute dalla dottrina alle stesse*

¹⁵⁰ In riferimento all'art. 3 n. 2 dell'Accordo del 1984 tra Stato e Chiesa, il Cardia parla di onere posto dalla norma concordataria a carico della parte confessionale: CARLO CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., p. 292. Parla invece di vero e proprio "obbligo" posto dalla norma concordataria a carico della parte confessionale il Licastro: ANGELO LICASTRO, *I ministri di culto*, cit., p. 140.

¹⁵¹ Si veda ANTONIO G. CHIZZONITI, *Le certificazioni confessionali*, cit., p. 242: *La certificazione che attesti il possesso da parte di un determinato soggetto della qualifica di pastore luterano o di anziano per i Testimoni di Geova è atto del tutto assorbito dalla dichiarata incompetenza statale in materia religiosa e dunque rientrando nell'autonomia delle rispettive confessioni. Lo stesso non potrebbe dirsi allorché si volesse attestare l'assimilabilità delle due figure precedenti a quella di ministro di culto, poiché in questo caso il contenuto dell'atto non sarebbe più centrato su di un elemento religioso, bensì sui risvolti civilistici della corrispondenza delle prime (la qualifica di "pastore" o di "anziano") alla seconda ("ministro di culto"). Così che mentre nel primo caso ogni ingerenza statale – come già rilevato rispetto alla determinazione dell'appartenenza e delle altre figure qualificate di fedeli – configurerebbe una violazione della legalità costituzionale (principio di laicità), nel secondo non potrebbe essere aprioristicamente considerata illegittima.*

certificazioni amministrative [...] Nella diversa prospettiva secondo la quale ad integrare la nozione giuridica di “ministro di culto” concorre (deve concorrere) – accanto alla formale investitura del soggetto, totalmente rimessa all’autonomia confessionale – un elemento direttamente ed immediatamente qualificato dalle norme civili e per questo (di regola) accertato in prima persona dall’operatore statale del diritto, la legittimità di una sorta di “delega” in materia all’organismo confessionale può essere sostenuta a patto non solo che sia convenientemente “filtrata” dalla previa verifica di sufficienti garanzie di affidabilità del gruppo, ma anche che essa non si estenda fino al punto di invadere settori rispetto ai quali l’“ordine” proprio dello Stato pare assolutamente intangibile¹⁵².

7. La dinamica “possibile” del collegamento tra ordinamento statale e ordinamenti confessionali

Le considerazioni svolte inducono a ritenere che il rispetto della laicità e dell’autonomia confessionale precludano allo Stato di definire in modo rigoroso e aprioristico la figura di ministro di culto, la quale deve, piuttosto, essere desunta dall’ordinamento confessionale.

Di diverso avviso è chi rileva che *la qualifica civilistica dei “ministro di culto” ha un significato suo proprio nell’ordinamento statale: se non può prescindere dai criteri organizzativi astratti adottati dalle norme statutarie della Confessione e dalla loro applicazione concreta nell’ambito interno al gruppo religioso, non si esaurisce tuttavia interamente in essi¹⁵³.*

Il ricorso all’“origine civilistica” della nozione, in realtà, non appare elemento che possa servire per suffragare l’esistenza di una sorta di figura “statale” di ministro di culto parallela a quella confessionale, poiché l’intento del legislatore statale, allorché introdusse la formula in esame, non era certo quello di costruire in modo netto una categoria di ministro di culto valida sul piano civile, quanto piuttosto quello di adottare una locuzione, che, nella sua genericità, si prestasse ad essere utilizzata per individuare i ministri di tutte le confessioni religiose, senza distinzioni di sorta.

Del resto, la normativa, sia unilaterale che di derivazione pattizia, dedicata ai ministri di culto, accentua la dimensione istituzionale della categoria e appare diretta più che ai ministri in quanto tali, alle confessioni cui appartengono, *onde appare quanto meno logico ed equo che, nell’applicare le disposizioni*

¹⁵² ANGELO LICASTRO, *I ministri di culto*, cit., p. 653.

¹⁵³ *Ivi*, p. 143.

*contenute in dette norme l'autorità statale si attenga, per quanto concerne la qualifica di ministro di un culto, all'opinione espressa esclusivamente al riguardo dai competenti organi confessionali*¹⁵⁴.

Inoltre, la richiesta di ulteriori elementi, come ad esempio l'esercizio concreto dell'attività ministeriale, per l'integrazione della nozione ai fini civili, non è confortata dall'assetto normativo vigente, ove si rinvencono disposizioni che, richiedendo espressamente il concreto disimpegno di determinate attività da parte dei ministri di culto, avallano l'idea che la figura possa esistere anche a prescindere da tale dato. Al di là dei diversi casi in cui le norme parlano di ministri che abbiano "giurisdizione o cura d'anime", si può considerare, ad esempio, l'art. 5 della legge 903/1973, che identifica i soggetti tenuti all'obbligo di iscrizione al Fondo per la previdenza dei ministri di culto in tutti i sacerdoti e ministri acattolici *dal momento della loro ordinazione sacerdotale o dall'inizio del ministero di culto in Italia*. Il riferimento, contenuto nella disposizione, all'inizio dello svolgimento dell'attività ministeriale sembra deporre in favore della configurabilità della qualifica di ministro di culto anche a prescindere da tale momento, che si pone, rispetto ad essa, come elemento ulteriore ed eventuale.

Sembra, pertanto, che, ai fini della concreta individuazione della figura, sia necessario assumere la qualifica confessionale come un presupposto, cui l'ordinamento dello Stato riconnette determinate conseguenze giuridiche¹⁵⁵.

In tal modo, si salvaguarda l'autonomia del gruppo, e si consente anche allo Stato di stabilire a quali effetti una determinata qualifica di origine confessionale possa essere considerata rilevante sul piano del diritto civile¹⁵⁶.

¹⁵⁴ Si veda TOMMASO MAURO, *Considerazioni*, cit., p. 144.

¹⁵⁵ 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 confessionale 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 svolte. Si veda ANDREA 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*; e 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*.

¹⁵⁶ Si veda FLAVIA HÜBLER, *Ancora sulla posizione*, cit., p. 109: *Lo Stato, quindi, si rivolge ai sistemi confessionali per stabilire chi debba essere considerato ministro 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*

Infatti, se lo Stato è tenuto ad accettare la qualifica religiosa, ciò non significa che si corra il rischio di appiattare il diritto statale su quello confessionale, poiché l'ordinamento ha a disposizione dei mezzi per controllare e limitare il rilievo delle qualifiche confessionali ai fini civili. Di fatto, tale possibilità risulta essere già esercitata allorché, per l'applicazione di determinate disposizioni, il legislatore richiede che il soggetto-ministro di culto eserciti anche determinate funzioni¹⁵⁷. Lo svolgimento di determinate mansioni, quindi, si pone non quale elemento *identificativo* della categoria, bensì come elemento *additivo*, determinante per l'applicazione concreta di specifiche fattispecie normative¹⁵⁸.

L'esistenza di un atto di investitura confessionale è, quindi, elemento sufficiente ad integrare la nozione in esame. Peraltro, in ossequio al rispetto della libertà religiosa, il rilievo civile della qualifica sarà condizionato dall'esistenza della volontà soggettiva del ministro. Non potrà, infatti, essere considerato, sul piano del diritto statale, 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 personali¹⁵⁹.

Partendo da queste premesse, si deve dedurre che, per la concreta individuazione della categoria dei ministri di culto, bisognerà accertare l'esistenza di una nomina confessionale, per la quale si potrà anche far riferimento alle certificazioni prodotte dai gruppi confessionali¹⁶⁰.

Il riconoscimento di un potere certificativo in materia anche alle confessioni prive di intesa sembra parzialmente confortato dalle previsioni del

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.

¹⁵⁷ Si vedano, 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.

¹⁵⁸ *Contra* si veda ANGELO LICASTRO, *I ministri di culto*, cit., p. 145.

¹⁵⁹ Si veda CESARE MIRABELLI, *L'appartenenza*, cit., p. 324.

¹⁶⁰ Sul punto, però, si veda ANGELO 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 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.*

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*¹⁶¹.

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 stessa¹⁶². 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 riconoscimento di uno status religioso dalla confessione senza intesa: questa, pur essendo estranea*

¹⁶¹ Il testo è rinvenibile in *Il diritto ecclesiastico*, 2002, I, p. 1085 ss. Si veda, per un commento, *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 GIUSEPPE LEZIRIOLI, Jovene, Napoli, 2004.

¹⁶² *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).*

alla P.A., ne diventerebbe curiosamente un organo consultivo in una materia propria, perdendo l'attuale potere certificativo¹⁶³.

8. La percorribilità della soluzione prospettata

La possibilità di considerare la qualifica confessionale come un presupposto, sulle cui connotazioni essenziali lo Stato non ha potere di intervento, si scontra con l'opinione di quanti, seguendo tracce più o meno radicali, sostengono che l'adozione di un criterio omnicomprensivo e di una nozione aperta di ministro di culto determinerebbe il rischio di un uso strumentale della qualifica da parte di soggetti, appartenenti a confessioni poco note o di nuovo insediamento nel Paese, al fine di garantirsi l'accesso ad una disciplina considerata particolarmente "appetibile"¹⁶⁴.

L'esperienza dimostra che, anche in sistemi diversi da quello italiano, gli abusi non sono mancati. Significativa, da questo punto di vista, appare la vicenda dei "ribelli di Harrisburg", di cui parla il Ferrari, che *stanchi di pagare le tasse, decisero che il modo migliore di evitare questa fastidiosa incombenza era quello di trasformarsi in una confessione religiosa. Si affiliarono quindi ad una Chiesa californiana ed ottennero di essere ordinati in blocco ministri di culto: dopo di che invocarono le esenzioni stabilite dalla legge degli Stati Uniti per questa categoria di cittadini. Sorprendentemente, le ottennero: infatti gli amministratori locali, che nel frattempo si erano convertiti anch'essi alla nuova fede, dichiararono di non essere in grado di definire la nozione di confessione religiosa e, nel dubbio, applicarono le disposizioni più favorevoli*¹⁶⁵.

Se la cautela non è mai troppa, il rischio, paventato da una parte della dottrina, che ci si possa "improvvisare" ministro di culto per godere di agevolazioni cui non si avrebbe alcun diritto, non appare seriamente prospettabile nella pratica, se si resta ancorati al dato normativo.

¹⁶³ NICOLA COLAIANNI, *Introduzione*, cit., p. 23.

¹⁶⁴ Sul tema si veda ANDREA BETTETINI, *Alla ricerca*, cit., 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 addirittura da parte di gruppi sociali che non facilmente possono rientrare nel concetto di confessione religiosa.* Si veda, anche LUIGI LA CROCE, *I ministri di culto*, cit., p. 368.

¹⁶⁵ SILVIO FERRARI, *La nozione giuridica*, cit., p. 19 ss.

Uno sguardo d'insieme alla disciplina vigente in materia di ministri di culto consente di rilevare che la rivendicazione, eventualmente fasulla, della qualifica non gioverebbe poi molto alla posizione giuridica del soggetto.

Sono poche le norme di favore dettate per i ministri di culto, che non richiedono espressamente un previo contatto con la confessione religiosa di pertinenza. Si tratta, ad esempio, dell'art. 352 n. 2 c.c., che garantisce ad alcuni ministri di culto l'esenzione dall'ufficio di tutore. Tale disposizione non sembra, però, assicurare un trattamento di particolare favore per la categoria in parola e, in ogni caso, per la sua concreta applicazione ai ministri del culto, essa richiede anche il concreto svolgimento di un'attività di cura d'anime¹⁶⁶, che non potrà essere accertato se non facendo riferimento all'ordinamento confessionale.

A questa disposizione va aggiunta la statuizione dell'art. 19 della legge 1185/1967, che prevede il rilascio gratuito del passaporto a determinate categorie di persone, tra cui sono menzionati i *ministri di culto e religiosi missionari*, e anche quella di cui all'art. 2 lett. a n. 1 del d.p.r. 618/1980, che assicura l'assistenza sanitaria ai cittadini italiani all'estero, anche quando essi rivestano la qualifica di ministro del culto cattolico o di altri culti per lo svolgimento delle attività ministeriali.

Si tratta di ipotesi che, pur prevedendo alcune agevolazioni per i ministri di culto, non hanno certo l'effetto di dilatare *in melius* la sfera giuridica di tali soggetti, al punto da rendere appetibile la relativa qualifica. D'altra parte, tali ipotesi vengono controbilanciate, se non decisamente superate, dai diversi limiti che il legislatore in via unilaterale pone per la categoria, sancendo ad esempio casi di ineleggibilità o incompatibilità con uffici pubblici o professioni¹⁶⁷.

¹⁶⁶ L'art. 352 c.c., 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.): si veda ALDO DELL'ORO, *Della tutela dei minori*. Art. 343-389, in *Commentario del Codice civile*, a cura di ANTONIO SCIALOJA e GIUSEPPE BRANCA, Zanichelli, 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: si veda Cass. Pen., 22 marzo 1984, in *Giustizia penale*, n. 56, 1985, II, p. 3.

¹⁶⁷ Si vedano: artt. 6 e 15 del T.U. 570/1960; art. 2, n. 4, della legge 154/1981; artt. 60, n. 4, e 61 del d. lgs. 18 agosto 2000 n. 267; art. 2 legge n. 154 del 1981. Si veda, poi, l'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*; si veda l'art. 8 della legge 21 novembre 1991 n. 374 per l'incompati-

A ben vedere, le norme, che sanciscono particolari forme di tutela per la categoria dei ministri di culto, o sono il frutto di convenzioni bilaterali, o, comunque, si configurano come “disposizioni a godimento condizionato”, richiedendo, per la loro concreta operatività, un previo contatto con il gruppo confessionale, cui il ministro appartiene, che può essere realizzato in forme varie. Esso, infatti, può consistere nella conclusione di mini-intese amministrative, come nel caso delle norme sulla previdenza dei ministri di culto, o nel controllo di conformità degli statuti confessionali all’ordinamento giuridico, come nel caso delle disposizioni relative alla tutela del segreto ministeriale, o, ancora, nell’approvazione governativa, quando di tratta di assicurare il compimento di atti produttivi di effetti civili da parte di ministri di confessioni prive di intesa.

Sembrebbe distaccarsi da questa logica la disposizione, contenuta nell’art. 5 del *Testo unico sull’immigrazione e sulla condizione dello straniero*, d.lgs. 25 luglio 1998 n. 286, volta a semplificare il rilascio del permesso di soggiorno per gli stranieri, entrati regolarmente nel territorio, che debbano esercitare le funzioni di ministro di culto. Appare evidente che, neanche in questo caso, è sufficiente la mera qualifica confessionale, richiedendosi espressamente che il soggetto sia addetto a funzioni ministeriali. Inoltre, è interessante rilevare che il d.m. 12 luglio 2000, nel precisare le modalità per il rilascio del soggiorno agli stranieri-ministri di culto, ha stabilito che la concessione del *visto* per motivi religiosi consente l’ingresso a *coloro che abbiano già ricevuto ordinazione sacerdotale, o condizione equivalente, religiosi, ministri di culti appartenenti ad organizzazioni confessionali iscritte nell’elenco tenuto dal Ministero dell’Interno, che intendano partecipare a manifestazioni di culto o*

bilità 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*; si veda l’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*; si veda l’art. 5 d.m. del 7 luglio 1999 per l’incompatibilità con l’esercizio delle funzioni di giudice onorario di tribunale e di vice procuratore onorario; si veda l’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*; si veda l’art. 17 t.u. 17 ottobre 1922, n. 1401, per l’incompatibilità con l’ufficio di esattore delle imposte; si veda l’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*; si veda l’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 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.

esercitare attività ecclesiastica, religiosa o pastorale. Al di là dell'ambiguità della formula relativa alla "condizione equivalente all'ordinazione sacerdotale", ciò che qui interessa mettere in rilievo è il richiamo alla conoscibilità del gruppo, cui viene accordata peculiare tutela, assicurata, nel caso, dall'iscrizione dello stesso negli elenchi ministeriali¹⁶⁸.

Il surrichiamato disegno di legge sulla libertà religiosa del 18 marzo 2002, n. 2531, conferma l'impressione generale che i ministri di culto godono di particolari prerogative nel nostro ordinamento solo quando facciano parte di confessioni che abbiano contatti con lo Stato. 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 atti civilmente rilevanti, che, in assenza di riconoscimento del gruppo confessionale, restano preclusi 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 il compimento, 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, essi dimostrano la loro qualifica, necessaria, insieme al possesso della cittadinanza italiana, per il compimento di atti civilmente rilevanti, solo con la certificazione confessionale. Qualora, invece, i ministri facciano parte di un gruppo confessionale privo della personalità giuridica, ovvero il cui ente esponenziale non abbia la personalità giuridica, si richiede, sempre ai fini del compimento di atti destinati ad avere rilievo civile, l'approvazione della nomina da parte del Ministro dell'interno.

Il criterio adottato nel disegno di legge sulla libertà religiosa, peraltro, non può essere considerato pienamente soddisfacente. In particolare, nella parte in cui esso richiede l'approvazione governativa per il compimento di atti civilmente rilevanti ad opera di ministri di confessioni prive di persona-

¹⁶⁸ In particolare, il punto 12 dell'allegato A) al d. m. 12 luglio 2000 prevede: *Il visto per motivi religiosi consente l'ingresso, ai fini di un soggiorno di breve o lunga durata, ai religiosi stranieri, intesi come coloro che abbiano già ricevuto ordinazione sacerdotale, o condizione equivalente, religiose, ministri di culti appartenenti ad organizzazioni confessionali iscritte nell'elenco tenuto dal Ministero dell'interno, che intendano partecipare a manifestazioni di culto o esercitare attività ecclesiastica, religiosa o pastorale. I requisiti e le condizioni per l'ottenimento del visto sono: a) l'effettiva condizione di "religioso"; b) documentate garanzie circa il carattere religioso della manifestazione o delle attività addotte a motivo del soggiorno in Italia; c) nei casi in cui le spese di soggiorno dello straniero non siano a carico di enti religiosi, l'interessato deve disporre di mezzi di sussistenza non inferiori all'importo stabilito dal Ministero dell'interno con la Direttiva di cui all'art. 4, comma 3, del testo unico n. 286/1998.*

lità giuridica, ovvero il cui ente esponenziale non ha la personalità giuridica, sembrerebbe non discostarsi sostanzialmente da quanto già previsto dall'art. 3 della legge 1159/1929, fatta eccezione per l'introduzione di un regime preferenziale per i ministri delle confessioni riconosciute. Senonché, la formula usata nei nn. 2 e 3 dell'art. 10 del progetto di legge, ove si fa riferimento al compimento di *atti rilevanti per l'ordinamento giuridico italiano*, appare vaga e potenzialmente più ampia del disposto della normativa sui culti ammessi, per la quale l'approvazione governativa del ministro è richiesta per il compimento di atti con effetti civili.

L'espressione usata risulta ambigua per l'impossibilità di stabilire una sicura equivalenza tra "atto rilevante per l'ordinamento giuridico" e "atto produttivo di effetti civili"¹⁶⁹ e appare suscettibile di interpretazioni estensive tali da comprimere sensibilmente la garanzia costituzionale della libertà religiosa.

Da questo punto di vista, si potrebbe giungere a ricondurre nell'ambito degli "atti rilevanti per l'ordinamento giuridico" anche lo svolgimento dell'assistenza spirituale, con le conseguenti ricadute in ordine alla necessità dell'approvazione governativa dei ministri delle confessioni prive di personalità giuridica, e limitando il godimento di primarie istanze di libertà religiosa dei consociati¹⁷⁰.

Da quanto si evince dal disegno di legge sulla libertà religiosa n. 2531 del 2002, quindi, lo Stato si propone di affrontare le sfide e le difficoltà del pluralismo religioso con la predisposizione di una serie di controlli preventivi diretti alle confessioni o ai loro organi. Nel sistema delineato, l'approvazione dei ministri di culto si porrebbe come una sorta di "azione residuale" da esercitare per cautelarsi nei confronti dei gruppi che non vogliono o non

¹⁶⁹ Sulla potenzialità o indeterminatezza degli effetti giuridici come nota caratteristica del concetto di rilevanza, si veda ANGELO FALZEA, *Efficacia giuridica*, in *Enciclopedia del diritto*, XIV, Giuffrè, Milano, 1976, p. 482; in proposito, si veda anche CESARE MIRABELLI, *L'appartenenza confessionale*, cit., p. 162.

¹⁷⁰ Occorre ricordare che, allo stato attuale, l'approvazione governativa non è richiesta per l'assistenza spirituale. A titolo di esempio, si possono considerare le disposizioni del Regolamento penitenziario, d.p.r. 230/2000, che, all'art. 58 n. 6, in riferimento alle manifestazioni di libertà religiosa dei detenuti e degli internati, dispone: *La direzione dell'istituto, al fine di assicurare ai detenuti e agli internati che ne facciano richiesta, l'istruzione e l'assistenza spirituale, nonché la celebrazione dei riti delle confessioni diverse da quella cattolica, si avvale altresì dei ministri di culto indicati a tal fine dal Ministero dell'Interno; può, comunque, far ricorso, anche fuori dei casi suindicati, a quanto disposto dall'articolo 17, secondo comma, della legge*; e all'art. 116, regolando le condizioni di accesso di ministri di culto agli istituti, prevede: *1. I ministri del culto cattolico, diversi dai cappellani, e quelli indicati nell'ultimo comma dell'art. 58 sono autorizzati dal direttore, su richiesta dei singoli detenuti o internati, ad accedere all'istituto, per attività del loro ministero, previo accertamento della loro qualità. Tale attività si svolge in modo da assicurare la necessaria riservatezza.*

possono ottenere il riconoscimento della personalità giuridica. Da mezzo necessario per il godimento di determinate prerogative o per il compimento di atti produttivi di effetti civili, l'approvazione diventerebbe lo strumento, obbligatorio per tutte le confessioni non riconosciute, per lo svolgimento di tutti gli atti destinati ad avere rilevanza esterna.

Che l'approvazione governativa sia uno strumento conforme al sistema democratico, lo aveva già chiarito la Corte Costituzionale con la sentenza n. 59 del 1958. In tale occasione, però, i giudici della Suprema Consulta avevano motivato la legittimità della previsione legislativa nell'attribuzione di effetti civili ad attività nelle quali si manifesta l'autonomia organizzativa delle confessioni religiose. Si era dunque ben lontani dal voler avallare un utilizzo dell'approvazione dei ministri di culto come controllo necessario e preventivo su tutti i gruppi confessionali non noti al Governo.

Oggi, invece, si assiste a un rinverdimento dell'istituto nelle sue originarie connotazioni, che, proposto come strumento di accesso al compimento di tutte le attività destinate ad avere un rilievo esterno, sembra tradire le attese relative alla concreta attuazione della libertà religiosa.

Il fatto che si debba evitare di introdurre forme di controllo preventivo, come l'approvazione governativa, per tutte le attività dei ministri di culto suscettibili di avere rilevanza civile, non significa che lo Stato non possa, come in effetti già avviene, predisporre una serie di canali di conoscenza del gruppo religioso e delle sue finalità, allorché viene richiesto di attuare specifici interventi di tutela promozionale delle confessioni religiose. Anzi, la possibilità di conoscere la domanda di libertà religiosa dei diversi gruppi risponde alla necessità di consentire una compiuta realizzazione del pluralismo. Infatti, come recentemente è stato osservato, la concreta attuazione 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 sociale¹⁷¹. 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.

In questa prospettiva, trovano piena giustificazione quelle disposizioni,

¹⁷¹ Si veda LUIGI D'ANDREA, *Egualità libertà ed interesse alle intese delle confessioni religiose: brevi note a margine della sent. Cost. n. 346/2002*, in *Il diritto ecclesiastico*, 2004, II, p. 481: *Negli ordinamenti costituzionali l'unità del sistema non può che configurarsi fisiologicamente, ordinariamente, 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.*

che condizionano il godimento di norme di particolare favore per i ministri di culto ad un previo contatto con il gruppo confessionale di appartenenza che, peraltro, non necessariamente si deve risolvere in un formale “atto di accreditamento preventivo” dello stesso o dei suoi operatori.

Occorre osservare, comunque, che il progetto di legge sulla libertà religiosa, che in generale non aveva riscosso grossi consensi da parte della dottrina¹⁷², sembra essersi ormai arenato, sicchè, visto che gli schemi da esso predisposti per l'individuazione dei ministri di culto appaiono destinati all'oblio, è opportuno chiedersi, alla luce dell'assetto normativo esistente, quale dovrebbe essere l'atteggiamento degli operatori statali per accertare il possesso della qualifica di ministro di culto delle confessioni prive di intesa.

Ora, non vi è dubbio che pure a queste ultime vada riconosciuta una sfera di autonomia costituzionalmente garantita. Sicché si deve convenire che anche le confessioni prive di intesa possano esercitare un potere certificativo in ordine alle qualifiche che ne esprimono la struttura organizzativa¹⁷³. Il rilievo delle possibili certificazioni confessionali in materia dovrebbe, però, essere soggetto, essendone immediata derivazione, agli stessi limiti previsti per l'autonomia statutaria dall'art. 8, secondo comma, Cost. In particolare, si ritiene che la certificazione della qualifica di ministro di culto potrà essere considerata rilevante e legittima nell'ordinamento statale laddove sia espressione di un'organizzazione che non si ponga in contrasto con l'ordinamento giuridico italiano.

Si potrebbe obiettare che, in tal modo, resterebbero prive del potere di certificare il possesso della qualifica di ministro di culto le confessioni non statutariamente organizzate, ma, in realtà, non si vede come un gruppo confessionale privo di statuto possa essere capace di esprimere, anche ai fini civili, una figura di ministro di culto¹⁷⁴.

Quanto ai modi per consentire all'operatore statale la conoscenza del

¹⁷² Si veda FLAVIA PETRONCELLI HÜBLER, *Intorno a una legge quadro sulla libertà religiosa*, in *Quaderni del Dipartimento di Filosofia dei Diritti dell'Uomo e della Libertà di Religione*, n. 9, 2004, pp. 37-53.

¹⁷³ Si veda FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, cit., pp. 89-90.

¹⁷⁴ Si veda ANTONIO G. CHIZZONITI, *Le certificazioni confessionali*, cit., p. 173: *La predisposizione dello statuto, se dal punto di vista di questa [la confessione] può essere inteso come momento di affermazione della propria autonomia, da quello dello Stato è in fin dei conti un momento di chiarezza circa la conoscibilità dell'assetto organizzativo di quelle confessioni religiose che, a differenza della Chiesa cattolica, non possiedono un corpus legislativo codificato e di facile consultazione. Se così non fosse si dovrebbe ipotizzare che l'operatore giuridico statale possa – in assenza di uno statuto – accertare autonomamente la sussistenza di una qualifica religiosa. In ogni caso, quand'anche si ritenesse percorribile tale strada, la normativa sulla cui base operare l'accertamento non potrebbe che essere quella dell'ordinamento confessionale di volta in volta interessato.*

gruppo confessionale, essi possono essere diversi e di intensità variabile, non necessariamente legati a forme di controllo preventivo, quali l'attribuzione della personalità giuridica o l'approvazione governativa.

Proprio la normativa sui ministri di culto, nonostante i suoi evidenti limiti, fornisce una prova della possibilità di instaurare forme di contatto, conoscenza e collaborazione tra lo Stato e le confessioni religiose, senza che si debba sempre ricorrere ad atti di formale e preventivo riconoscimento.

Ne è un esempio la normativa sulla previdenza dei ministri di culto, che, di fatto, è stata estesa anche a confessioni non riconosciute, giusta la sottoscrizione delle previste mini-intese amministrative¹⁷⁵. Ma, come si è visto, anche la normativa più recente predispone degli strumenti di conoscibilità del gruppo cui si offre tutela. In tal senso, si può considerare la succitata disposizione attuativa del T.U. sull'immigrazione e sulla condizione dello straniero che subordina la concessione del *visto* per motivi religiosi ad una serie di requisiti, tra i quali, si prevede l'iscrizione della confessione di appartenenza negli elenchi tenuti dal Ministero dell'Interno.

La legge, quindi, sembra avere già a sua disposizione una serie di strumenti che consentono una legittima esplicazione del pluralismo confessionale. Laddove, però, non si potesse far riferimento a delle soluzioni normativamente predeterminate volte alla realizzazione di un "contatto conoscitivo" con i diversi gruppi confessionali, si dovrebbe consentire all'operatore giuridico, ove necessario, la possibilità di chiedere l'esibizione degli statuti confessionali per verificare la loro compatibilità con l'ordinamento giuridico italiano, alla stregua di quanto previsto dall'art. 200 c.p.p. in materia di tutela del segreto ministeriale.

Se non vi sono ostacoli a ritenere che la qualifica di ministro di culto possa essere oggetto di certificazione confessionale, anche da parte di gruppi privi di intesa o di riconoscimento, ciò non vuol dire che l'esistenza della certificazione sia sempre l'unico elemento sufficiente per ottenere l'accesso ai diversi campi di attività civilmente rilevanti per i ministri di culto, dovendosi, in ogni caso, far riferimento a quanto disposto nello specifico dalla normativa civile. Alla luce della legislazione vigente, appare chiaro, ad esempio, che la celebrazione di matrimoni validi agli effetti civili sia ancora sottoposta alla necessità dell'approvazione governativa del ministro celebrante. Allo stesso modo, il concreto svolgimento di attività di assistenza spirituale deve sottostare alle

¹⁷⁵ È il caso, ad esempio, delle "Chiese Elim in Italia". Per una disamina completa della disciplina di settore si rinvia a NICOLA FIORITA, *Remunerazione*, cit., p. 202 ss.

leggi dello Stato, che sanciscono, tra l'altro, la necessità di un'autorizzazione per i ministri di culto deputati a svolgerla.

La figura dei ministri di culto appare disciplinata, nell'ordinamento civile, in modo contorto e spesso disarmonico. Le difficoltà dell'interprete sono rese palpabili dall'uso incerto della stessa terminologia relativa alla categoria e dalla necessità di adeguare il portato normativo di disposizioni ereditate dal passato ai valori e alle esigenze del presente. Gli ostacoli, che inevitabilmente si incontrano nello studio e nell'applicazione pratica della disciplina dedicata ai ministri di culto, però, richiedono di essere affrontati superando antiquate posizioni di chiusura pregiudiziale, che, ancora oggi, nonostante la valorizzazione del principio di pluralismo confessionale, si frappongono alla concreta attuazione della libertà religiosa.