



diritto & religioni

Semestrale
Anno I - n. 1/2 2006
gennaio-dicembre

1/2

ISSN 1970-5301

 LUIGI
PELLEGRINI
EDITORE

Diritto e Religioni
Semestrale
Anno I - N. 1/2-2006
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, G. Lo Castro, M. F. Maternini, C. Mirabelli, M. Minicuci, L. Musselli, R. Navarro Valls, P. Pellegrino, F. Petroncelli Hübler, 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

sali dell'uomo"; e si tratta di temi che l'A. affronta con efficaci rilievi, esemplificazioni, distinzioni e differenze che "dovranno essere tenute presenti per poter dare una risposta più adeguata alle istanze di sicurezza nazionale".

I diritti fondamentali rimangono, comunque, la più valida base per un discorso comune, che può essere portato avanti, più che sulle interpretazioni degli stessi, con la ricerca delle norme sostanziali e procedurali utili per evitare un aumento della conflittualità sociale. Bisogna stabilire i livelli indispensabili di rispetto dei fondamenti normativi delle società democratiche: nelle democrazie aperte ci si difende contro gli illeciti, più che contro il dissenso e la libertà di pensiero. È irrinunciabile contrastare le pratiche violente e ogni incitamento alle stesse, ma si può andare oltre; e non mancano nel contesto europeo provvedimenti normativi e decisioni delle Corti su queste linee.

La problematica così ricostruita trova completamente con un capitolo dedicato ai "problemi pratici del diritto di sicurezza nello Stato sociale di diritto". In questa prospettiva, nel penale, ferma l'esigenza di tutelare l'integrità fisica, ad argine di pratiche lesive (v. l'escissione), si prefigura un modello normativo "esclusivo" nella condanna, ma "inclusivo" nell'esito di una pena proporzionata alla lesione, unita a una assidua attività dissuasiva per fare uscire il fenomeno dalla clandestinità e agire a prevenzione. I divari tra i modelli di diritto internazionale privato, influenzati dalle norme religiose, e quelli "secolarizzati", e i rischi sottesi, dovrebbero trovare adeguate letture e soluzioni che vadano oltre la "spada" dell'ordine pubblico. Al di là della via coercitiva e repressiva, dove si danno possibilità di integrazione, gli interventi *inclusivi* sono proficui e indicano le strade dell'educazione e dello sviluppo (v. il processo della CSCE, le iniziative dell'UNESCO e altri progetti similari).

Regola giuridica ed educazione alla legalità sono, in conclusione, gli strumen-

ti per la sicurezza dei sistemi democratici e l'A. lo segnala con analisi ben documentate, anche se talora troppo repentini passaggi dal discorso sui valori ai casi e alle soluzioni suggerite destano qualche perplessità.

Interessante la scelta del tema e valida la proposta di operare "mediazioni giuridiche", dove, non sussiste una condivisione di valori universali fondanti, purchè sia forte la consapevolezza che ci si espone al rischio di intraprendere operazioni caratterizzate da margini di indeterminatezza e passibili di rapide caducità. La distanza assiologica sui valori, peraltro, nel tempo, con una pacifica convivenza delle culture, dovrebbe trovare mitigazioni, e le società democratiche dell'occidente europeo hanno una esperienza "matura" per la pratica di interventi "esclusivi-inclusivi" mediante gli strumenti giuridici e i metodi di intervento.

Flavia Petroncelli Hübler

A. Licastro, *I ministri di culto nell'ordinamento giuridico italiano*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 746.

L'Autore, con questo ampio lavoro monografico, coglie l'esigenza di colmare una lacuna negli studi del diritto ecclesiastico e svolge un'analisi approfondita e generale sulla categoria dei ministri di culto e sulla loro posizione giuridica nell'ordinamento italiano.

Per più di un ventennio, la produzione bibliografica afferente all'argomento si era, infatti, limitata ad aspetti settoriali della disciplina e aveva trascurato lo svolgimento di studi generali sulla categoria, risalendo l'ultima monografia sugli ecclesiastici, scritta dal Morelli, al 1960 e i contributi più articolati sulla condizione dei ministri acattolici al periodo precedente la stipula delle intese.

L'evoluzione della normativa, insieme al nuovo accelerato sviluppo della società in senso multi-etnico e pluriconfessionale, hanno, negli anni più recenti, evi-

denziato l'esigenza di un lavoro organico che riguardasse i ministri di culto. Tale esigenza, come avverte l'A. nella sua Introduzione, non riguarda soltanto la necessità di una completezza nell'analisi scientifica (cfr. p. 2), ma si ricollega alle più attuali problematiche del diritto ecclesiastico. In particolare, si rileva come l'indagine sui ministri di culto «possa costituire un importante *banco di prova delle tesi inclini a fondare, sulla predetta peculiare identità delle principali istituzioni interpreti e promotori dei sentimenti fideistici collettivi, la necessaria demarcazione di un'area di specialità del diritto ecclesiastico*, a fronte degli spazi suscettibili di essere occupati (o, nei fatti, già disciplinati) dal diritto comune; e, per un altro verso, possa rappresentare una sorta di *via privilegiata per la stessa autonoma ricostruzione e identificazione concettuale delle forme istituzionali di organizzazione collettiva del fenomeno "religioso"* (se solo le Confessioni religiose hanno propri ministri di culto, l'esistenza di ministri di culto è segno rivelatore della stessa "Confessione religiosa") (p. 4).

Il volume, di indubbio interesse, si avvale di una serie di precedenti approfondimenti effettuati dall'A. in ordine a problematiche particolari poste dalla normativa vigente sui ministri di culto, che evidenziano un suo costante monitoraggio della categoria in parola ed una lenta sedimentazione dell'argomento trattato.

L'opera è organizzata in quattro parti, ciascuna dedicata ad un particolare profilo di indagine.

L'analisi viene svolta partendo dall'evoluzione del quadro legislativo, cui è dedicata la prima parte del testo (pp. 17-132), e pone chiaramente in risalto tutte le discrasie di una normativa che, stratificatasi nel tempo, ha risposto a diverse logiche di politica ecclesiastica, riflettendo in via immediata i sistemi di relazione che si sono realizzati tra lo Stato e le confessioni religiose dal periodo liberale a oggi.

Nello specifico, il primo capitolo, che occupa integralmente la prima parte del volume, si occupa della condizione dei ministri di culto nei vari modelli di diritto ecclesiastico. Attraverso lo studio del trattamento normativo riservato alla categoria, l'A. ripercorre le tappe fondamentali del diritto ecclesiastico, diviso in tre grandi tipologie: "diritto ecclesiastico della tolleranza", tipico dello Stato liberale, "diritto ecclesiastico del privilegio", realizzatosi nello Stato fascista, ed, infine, "diritto ecclesiastico della libertà", proprio dello Stato democratico.

Il punto di partenza è costituito dalla legislazione prodotta dallo Stato liberale, che, ispirata ai principi separatistici e volta ad eliminare gli indici di confessionionalità tipici dei regimi precedenti, in materia di ministri di culto trovò il suo manifesto programmatico nella legge Siccardi del 1850 sull'abolizione del foro ecclesiastico. L'intento perseguito dal legislatore ottocentesco, se tendeva idealmente ad eliminare le condizioni di privilegio di cui aveva goduto il clero cattolico negli Stati pre-unitari e a garantire così l'uguaglianza tra i cittadini, venne realizzato attraverso misure, come quelle volte a stabilire casi di inleggibilità o incompatibilità professionali per i ministri di culto, che difficilmente potevano dirsi compatibili con un regime ispirato ad un'autentica separazione tra Stato e Chiesa.

La stipula dei Patti Lateranensi e la promulgazione della Legge sui culti ammessi, nel 1929, segnarono, certamente, un'inversione di rotta rispetto agli indirizzi di politica ecclesiastica dello Stato risorgimentale. Il regime fascista volle far proprio un principio confessionista e garantire alla Chiesa cattolica una posizione di privilegio rispetto agli altri culti, che, anche se "ammessi", erano destinati a rimanere in posizione subalterna. La normativa sui ministri di culto, prodotta all'epoca, costituisce un riflesso speculare della tendenza del regime: infatti, non solo le norme pattizie ma an-

che quelle unilaterali sancirono una posizione di particolare favore per gli ecclesiastici.

Diversa è la prospettiva assunta dall'ordinamento democratico, in cui il peculiare rilievo della qualifica di ministro di culto, che certo non vale a negare la realtà di persona fisica-cittadino di chi ne è portatore, si ricollega alle esigenze di garantire la libertà religiosa, nella dimensione individuale e collettiva, e di apprestare, in un regime di pluralismo, forme di tutela per le diverse identità confessionali, che dovrebbero «trovare la propria sede naturale di regolamentazione nelle intese previste dal terzo comma dell'art. 8 Cost.» (p. 130).

Nella seconda parte del testo (pp. 133-242), dedicata alla “nozione giuridica dei ministri di culto”, vengono trattati i profili più attuali e controversi della materia.

Traendo spunto dalle dispute dottrinali concernenti il problema dell'identificazione della categoria e oscillanti tra posizioni che riconoscono la qualifica confessionale come atto presupposto, ed orientamenti che, invece, tendono, sia pure in modo diversificato, a riconoscere allo Stato un potere di intervento sui connotati confessionali della qualifica, l'A. sostiene che «la qualifica civilistica di “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 essi» (p. 143). In proposito, viene delineata una “definizione complessa” di ministro di culto basata su tre requisiti: 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 religioso (p. 145).

La nozione proposta nel testo, al fine

di dare un contenuto giuridicamente rigoroso alla locuzione “ministro di culto”, ha certo il pregio di consentire una descrizione della categoria, che, pur valorizzandone la “dimensione funzionale”, sfugge alle tentazioni di matrice giurisdizionalista, di predeterminazione delle mansioni confessionali – piuttosto diffuse nei precedenti tentativi dottrinali di definizione – per quanto lasci alcune perplessità in ordine al problema dell'identificazione.

La definizione offerta, infatti, sembra aggirare l'ostacolo, poiché all'indeterminatezza concettuale – probabilmente necessaria per l'effettivo rispetto dei principi di laicità e di autonomia confessionale dello Stato – della categoria in parola, si tenta di rispondere con il riferimento a nozioni, come quella di “confessione religiosa” o di “attività ministeriale”, altrettanto late e discusse.

L'A., però, tenta di fornire una definizione di tali categorie, necessarie per l'integrazione della qualifica statale di ministro di culto. E, così, sulla base della premessa che «proprio perché laico, lo Stato *deve qualificare* ciò che è specificamente religioso, al fine di autolimitare nei confronti di tale fenomeno l'esercizio delle sue tipiche competenze» (p. 161), egli sostiene che si possa determinare sia la nozione di “confessione religiosa”, desumibile attraverso un'interpretazione sistematica delle norme dell'ordinamento positivo e tenendo in considerazione i risultati cui è giunta la riflessione filosofica sulla definizione di “religione”, sia le “attività ministeriali” necessarie per la ricorrenza della qualifica statale di ministro di culto.

Tali attività, in particolare, vengono descritte dall'A. come le attribuzioni religiose apicali proprie di un soggetto e connesse ai fini tipici della confessione di appartenenza (cfr. p. 220).

La succitata descrizione sembra contraddica la logica della ricostruzione concettuale precedentemente proposta, in quanto essa dovrebbe consentire allo Sta-

to, chiamato a “definire” e a “controllare” il concreto svolgimento delle attività ministeriali, di non affidarsi totalmente ed incondizionatamente alle determinazioni delle autorità confessionali in ordine alla ricorrenza della figura di ministro di culto. In concreto, però, ai fini dell’identificazione delle attività ministeriali e quindi della categoria, comunque si richiederebbe di far capo all’ordinamento interno della confessione religiosa, legando, così, i possibili poteri di definizione e controllo dello Stato ad atti e provvedimenti di origine confessionale.

D’altra parte, la soluzione concettuale offerta dall’A., che assume il concreto svolgimento di attività ministeriali quale supporto “costitutivo” della figura di ministro di culto sul piano civile, non appare pienamente aderente al dato normativo. E non si tratta soltanto dei casi, segnalati dallo stesso A., in cui si parla di ministro di culto “con giurisdizione o cura d’anime”, ma di diverse fattispecie in cui l’esercizio dell’attività ministeriale o non è proprio richiesto o, comunque, sembra porsi come elemento *additivo* e non *identificativo* della categoria in esame.

Si pensi, ad esempio, alla previsione dell’ineleggibilità assoluta alla carica di Sindaco (cfr. art. 61 d. lgs. 267/2000): essa, infatti, sembra prescindere dal concreto svolgimento di attività ministeriali ed appare ancorata alla mera investitura confessionale, la quale, evocando un rapporto di appartenenza confessionale “qualificata”, appare già sufficiente, per quanto richiesto dalla norma, a creare un rischio concreto per la tenuta del principio di *non identificazione*.

Ancora, è opportuno rammentare come l’art. 5 della legge 903/1973, istitutiva del Fondo per la previdenza dei ministri di culto, identifichi i soggetti tenuti all’obbligo di iscrizione 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 e che si configura come condizione di applicazione di determinate norme dettate per la categoria, tra cui, appunto, quelle relative alla previdenza.

Se lo stato della legislazione, piuttosto frammentata, non sembra dunque consentire l’adozione di un criterio unitario per l’identificazione della categoria, fondato sul requisito del “concreto svolgimento di attività ministeriali”, ciò nonostante, l’attenta lettura della normativa di settore svolta dall’A. gli permette di operare una ricostruzione unitaria del rapporto intercorrente tra il funzionario confessionale e il gruppo di appartenenza in termini di similitudine rispetto a quello di immedesimazione organica tipico delle persone giuridiche.

Dopo aver affrontato i problemi legati alla definizione giuridica della categoria, l’A. ne studia il peculiare statuto descritto dall’ordinamento italiano, tracciando una fondamentale scansione tra uno *status* generico di ministro di culto, desunto dal diritto comune, e uno *status* specifico, modellato, invece, dalla normativa particolare concernente le diverse confessioni religiose.

La terza parte del testo (pp. 243-472) si occupa, quindi, dello “*status* generico di ministro di culto”. Il capitolo terzo, in particolare, tratta delle competenze tipiche dell’“ordine” civile in riferimento alle qualifiche confessionalmente caratterizzate. In questa sede, si chiarisce che, anche se in senso tecnico il ministro di culto non può dirsi pubblico funzionario, se non in situazioni ben precisate sul piano normativo, questi, comunque, svolge un’attività che si presta ad avere un rilievo pubblicistico, in quanto connessa alla cura dell’interesse religioso, che rientra tra i fini pubblici perseguiti dall’ordinamento (cfr. p. 249).

L’A. considera, poi, le situazioni nor-

mative in cui la qualifica acquista specifico spessore, ripartite, secondo uno schema adottato già dal Mirabelli, in situazioni a valenza additiva o a connotazione limitativa.

Nel capitolo quarto, si analizzano le diverse situazioni limitative e, quindi, le varie ipotesi di ineleggibilità e incompatibilità, soffermandosi, poi, sull'obbligo del segreto ministeriale.

Il capitolo quinto, invece, si occupa delle situazioni a valenza additiva, cui vengono ricondotte le diverse espressioni del libero esercizio del ministero; le varie ipotesi di esenzione; la peculiare tutela penale; la facoltà di astensione dal testimoniare, affrontata con chiara consapevolezza dei problemi che essa suscita nella prassi; ed, infine, i diritti afferenti al pensionamento, la cui *ratio* viene riportata dall'A., in contrasto con le teorie "assistenziali" difese da una parte della dottrina, allo svolgimento di un lavoro, sia pure inteso nel senso ampio consentito dall'art. 4 Cost. (cfr. p. 472).

Nella quarta parte (pp. 474-731), vengono, infine, trattati i profili specifici delle appartenenze confessionali diverse. Il capitolo sesto, che pone le premesse per la successiva trattazione, chiarisce che la distinzione tra uno *status* generico e specifico di ministro di culto dipende interamente dall'appartenenza confessionale del soggetto. Nello specifico, l'A. analizza le peculiarità concernenti lo *status* dei diversi ministri di culto con riferimento alle norme di derivazione bilaterale e alla legge sui culti ammessi, considerata "specificata" rispetto alla regolamentazione generale del fenomeno religioso collettivo in quanto, pur non essendo volta a dare un rilievo alle peculiarità dei singoli gruppi, «è destinata a completare, in via ormai *residuale* e *sussidiaria*, la disciplina del fenomeno religioso organizzato, dando vita ad una sorta di diritto delle Confessioni *senza* intesa, ad esse comune *solo perché tali*» (p. 477). Di conseguenza, l'A. sostiene che la specificità in questo caso è di carattere

meramente formale, nontrovando riscontri nelle particolari caratteristiche del gruppo.

Dopo aver analizzato la posizione dei ministri delle confessioni senza intesa e la disciplina dell'approvazione governativa dei ministri dei culti ammessi, sopravvissuta all'emanazione della Costituzione, si passa all'analisi della condizione dei ministri delle confessioni che hanno concordato con lo Stato una normativa singolare.

Particolare attenzione è dedicata ai ministri della Chiesa cattolica, cui è rivolto il capitolo settimo, mentre il capitolo ottavo si occupa dei ministri delle confessioni religiose, che hanno stipulato un'intesa con lo Stato, chiudendosi con l'indicazione delle possibili prospettive normative.

La riflessione sulle specificità della *leadership* dei diversi gruppi confessionali, che è fondamentalmente imperniata sulla minuziosa analisi dei risultati bilateralmente convenuti, nonostante essi siano, talvolta, il frutto di soluzioni di compromesso, avrebbe forse assunto uno spessore maggiore se condotta con più ampi approfondimenti del diritto interno delle confessioni considerate, relegata in posizione marginale.

La parte dedicata all'analisi delle specificità identitarie e della normativa patizia costituisce per l'A. anche un terreno di verifica per la definizione di ministro di culto proposta in precedenza.

Gli esiti cui si giunge, così come la definizione delineata, sembrano solo in parte condivisibili, perché non sono esenti da tratti contraddittori. L'A., ad esempio, nella trattazione dedicata alle figure di funzionari confessionali propri della Chiesa cattolica, finisce col negare che il diacono possa normalmente essere considerato ministro di culto secondo i parametri dell'ordinamento civile, poiché, sostiene, questi ha una posizione subalterna rispetto ai sacerdoti, senza considerare che, per la normativa canonica, anche se il diacono non può essere tito-

lare di uffici che comportino la “piena cura d’anime”, non essendo elevato al sacerdozio (cfr. can. 150 c.i.c.), pur tuttavia, essendo un chierico, non solo ha la possibilità di accedere ad uffici cui è connesso l’esercizio di un potere di governo (cfr. cann. 129 §1 c.i.c. e 274 §1 c.i.c.), ma ha tutta una serie di facoltà, che rendono il “servizio di diaconia” non meno connesso ai “fini tipici” dell’ordinamento canonico di quanto non sia lo stesso ministero sacerdotale.

Seppure non tutte le soluzioni prospettate appaiano condivisibili, lo studio

condotto riflette l’attenta meditazione delle problematiche affrontate, testimoniata anche dagli ampi riferimenti bibliografici da cui risulta una capillare indagine sugli orientamenti dottrinali e giurisprudenziali.

Apprezzabile, anche per la chiarezza espositiva, il lavoro, riproponendo all’attenzione, con ampiezza di riflessioni, un tema che andava riaffrontato, assume, autorevolmente, il ruolo di necessario punto di riferimento per tutti i successivi approfondimenti della materia.

Claudia Ciotola