

# I “MINISTRI DI CULTI DIVERSI”: ATTUALITÀ DELLA NORMATIVA VIGENTE

ATTUALITÀ DI ALCUNE NORME IN TEMA DI “MINISTRI DI CULTI DIVERSI”

Roberto Sarra

SOMMARIO: 1. “Ministro del culto” una qualificazione civilistica; 2. Rilevanza della nomina confessionale tra autodeterminazione ed effettività; 3. Attualità della normativa vigente: l’approvazione governativa; 4. segue: il segreto professionale e le incompatibilità.

**1. “Ministro del culto” una qualificazione civilistica.** L’ordinamento giuridico ha *sempre*<sup>1</sup> attribuito una particolare condizione giuridica a quei soggetti investiti di funzioni istituzionali all’interno delle confessioni religiose, riconoscendo loro, attraverso la legislazione unilaterale e mediante disposizioni pattizie, determinati diritti e prerogative, o prevedendo per essi specifiche incompatibilità con doveri o funzioni pubbliche o sociali<sup>2</sup>.

La definizione più generale attribuita, dal linguaggio comune e legislativo, a tale “appartenenza confessionale qualificata”<sup>3</sup> è quella di “ministro del culto”<sup>4</sup> che individua, all’interno della massa indifferenziata dei fedeli di una determinata confessione religiosa, quei soggetti che sono investiti di funzioni e (o) uffici particolari. Tali soggetti si caratterizzano per l’esercizio di “una potestà spirituale, di magistero, o di giurisdizione su una porzione di fedeli, o comunque, di appartenenti al culto”<sup>5</sup>. Più semplicemente sono coloro che amministrano il

---

<sup>1</sup> Nello stato moderno la qualità di ministro del culto, intesa quale appartenenza al clero, o allo stato religioso, non determina, per sé stessa, uno stato giuridico particolare distinto da quello di altri soggetti caratterizzato da privilegi e da obblighi particolari; in conformità al principio di uguaglianza di tutti i soggetti, anche gli ecclesiastici e i religiosi godono di tutti i diritti e sono sottoposti a tutti i doveri di ogni altra persona. Tale principio generale subisce, nei vari ordinamenti, eccezioni più o meno larghe, introdotte sia in modo autonomo dallo stesso legislatore statale, sia in seguito a patti bilaterali in cui Stato e chiese abbiano convenuto particolari condizioni in materia. Cfr. BERTOLA A., *Ministri di culto* - voce in *Nuovissimo Digesto italiano* Vol VIII, Torino, 19\_\_ , p. 742. La storia delle relazioni tra Stato e Chiesa ci mostra che, a volte, l’interesse statutale si è manifestato in modo così “indiscreto” da violare libertà delle istituzioni religiose.. Gli scrittori giurisdizionalisti e riformatori del Settecento auspicavano misure contro l’eccessivo numero di ecclesiastici e di religiosi, parlando di braccia sottratte al lavoro ed alla produzione. Nell’Ottocento riecheggeranno le deplorazioni per la vita ascetica dei giovani seminaristi e religiosi, che “li avvia alla tubercolosi, ed anche per la castità forzata che ne turba l’equilibrio psichico”. (JEMOLO A.C., *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Milano, 1979, p. 199 e ss.)

<sup>2</sup> Sul punto CARDIA C., *Principi di Diritto Ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, Torino, 2002, p. 216.

<sup>3</sup> BOTTA R., *Manuale di diritto ecclesiastico*, Torino, 1998, p. 172.

<sup>4</sup> Secondo alcuni autori le singole disposizioni legislative si riferiscono più spesso a “ministro del culto” invece che a “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.” (HUEBLER F., *Ancora sulla posizione dei ministri dei culti acattolici nell’ordinamento italiano*, in *Archivio giuridico “Filippo Serafini”*, 1972, fasc. 1, p. 96). In tal senso si veda anche MAURO T., *Considerazioni sulla posizione dei ministri dei culti acattolici nel diritto vigente*, in *Scritti di diritto ecclesiastico e canonico*, Vol. I, p. 199. Tale osservazione sarebbe confermata dall’art. 3 della legge 25 giugno 1929, n. 1159, dagli artt. 3,4,5,6 e 7 del R.D. 28 febbraio 1930, n. 289, e gli artt. 61 n° 10 e 403 c.p. E’ da notare che il legislatore ha utilizzato sempre di più, nei testi normativi adottati, la locuzione “ministro di culto”, o “ministro di qualunque culto”, con la conseguenza la considerazione semantica prima esposta ha perduto il valore precipuo attribuitole in passato. Cfr. art. 3 R.D.L. 27 novembre 1933, n. 1578, art. 609 c.c., art. 12 L. 10 aprile 1951, n. 287, art. 3 D.P.R. 27 ottobre 1953, n. 1067, art. 3 D.P.R. 27 ottobre 1953, n. 1068, art. 98 D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, art. 6 D.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, art. 2 L. 23 aprile 1981 n. 154, art. 8 L. 21 novembre 1991, n. 374, art. 1 D.M. 22 maggio 1995 n. 431.

<sup>5</sup> CARDIA C., *Manuale di diritto ecclesiastico*, Bologna, 1996, p. 293.

“culto”<sup>6</sup>, indicando con detto termine non solo l’insieme degli atti e delle cerimonie con cui i fedeli esprimono la loro fede bensì – operando una naturale dilatazione del significato – l’intero gruppo di persone che professano una medesima fede religiosa<sup>7</sup>.

La mancanza di una tipizzazione statutale della figura ministeriale<sup>8</sup>, nonché lo scarso rigore con cui l’espressione è stata utilizzata dal legislatore civile<sup>9</sup> impediscono di addivenire con semplicità all’individuazione di una nozione unitaria e certa di ministro di culto tale da potersi indistintamente applicare a tutte le confessioni religiose<sup>10</sup>. La scelta ordinamentale di dare rilevanza alla designazione compiuta dalle confessioni religiose, a causa della pluralità e della varietà degli ordinamenti confessionali, ha indotto a ricomprendere nella generale accezione di ministro del culto una pluralità eterogenea di soggetti: si va così dai sacerdoti cattolici, ai pastori delle religioni protestanti, ai rabbini israelitici o agli *imam* musulmani<sup>11</sup>.

A ciò si aggiunga che l’ampliamento della disciplina bilaterale del fenomeno religioso, effetto diretto della conclusione di una serie di intese tra lo Stato e le confessioni religiose, ha condotto all’emanazione di una serie di norme che hanno rafforzato l’autonomia della potestà confessionale in ordine alla possibilità di attribuire ad alcuni soggetti la qualifica di ministri di culto, riconoscendo alle autorità culturali un esplicito potere di certificazione<sup>12</sup>. Alcune confessioni, nell’addivenire all’intesa con lo Stato italiano, hanno fatto propria l’espressione “ministro di culto” allo scopo di adeguarsi alla terminologia civilistica e “di favorire quella certezza giuridica necessaria a regolare situazioni e rapporti sociali di particolare importanza”<sup>13</sup>.

---

<sup>6</sup> In termini concreti il ministro di culto è chi, o con competenza territoriale o per incarico affidatogli dalla confessione, è preposto ad una comunità di fedeli, ha cura d’anime ovvero presiede alla celebrazione dei riti ed ha solitamente cura dell’edificio di culto, stabilisce con i fedeli della confessione un rapporto fiduciario conseguente allo svolgimento delle sue funzioni, e provvede alla diffusione del messaggio religioso proprio della confessione di appartenenza. Sull’argomento CARDIA C., *Principi di Diritto Ecclesiastico*, cit., p. 217. Il ministro di culto è riconosciuto come “guida, testimone, consigliere, e vive in luoghi determinati ove svolge le sue funzioni coadiuvato da seguaci che a lui liberamente si rivolgono”. (VANNICELLI L., *Sulla condizione giuridica dei ministri di culto*, in *Studi in onore di P. D’Avack* - Vol. III, Milano, 1976, p. 983).

<sup>7</sup> In tal senso MAURO T., *Considerazioni sulla posizione dei ministri dei culti acattolici nel diritto vigente*, cit., p. 200; e prima ancora JEMOLO A.C., *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit, p. 348.

<sup>8</sup> Il fatto che l’ordinamento non tipizzi le funzioni di ministro di culto starebbe a dimostrare che il nostro legislatore non ha voluto considerare nella categoria “ministri del culto” solo coloro che svolgessero attività inerenti al culto, ma piuttosto coloro che fossero qualificati come tali dagli organi confessionali”. (HUEBLER F., *Ancora sulla posizione dei ministri dei culti acattolici nell’ordinamento italiano*, cit., p. 97).

<sup>9</sup> Il diritto italiano utilizza la locuzione “ministro di culto” (o “del culto”) riferendola genericamente a tutte le confessioni religiose, anche a quelle “non conosciute”, mentre si avvale di una pluralità di espressioni (“chierici”, “ecclesiastici”, “sacerdoti”, “religiosi”) quando il riferimento sia fatto alla chiesa cattolica. Cfr. ONIDA F., *Ministri di culto* - voce in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Vol XX, Roma, 1990, p.1.

<sup>10</sup> Sul punto si veda BERTOLA A., *Ministri di culto* cit., p. 742; FIORITA N., *Remunerazione e previdenza dei ministri di culto*, Milano, 2003, p. 8.

<sup>11</sup> Cfr. CARDIA C., *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit, p. 294. Una diversità dei ministri del culto cattolico si può individuare nell’elemento di carattere sacramentale, civilmente rilevante, in base al quale vengono qualificati. Ciò ha indotto a configurare un riconoscimento, almeno parziale, di uno *status clericale*, che è invece escluso per i ministri dei culti acattolici. Ancora MAURO T., *Considerazioni sulla posizione dei ministri dei culti acattolici nel diritto vigente*, cit., p. 233.

<sup>12</sup> Cfr. art. 4 della L. 22 novembre 1988, n. 516 Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l’Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del settimo giorno; art. 5 della L. 22 novembre 1988, n.517, Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e le Assemblee di Dio in Italia; art. 4 della L. 29 novembre 1995, n.520 Norme per la regolamentazione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa Evangelica Luterana in Italia (CELI); art. 2 della L. 20 dicembre 1996 n. 638, Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l’Unione delle Comunità Israelitiche Italiane; art. 2 dell’Intesa tra la Repubblica Italiana e la Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova; art. 7 dell’Intesa tra la Repubblica Italiana e l’Unione Buddhista Italiana.

<sup>13</sup> CARDIA C., *Principi di Diritto Ecclesiastico*, cit., p. 217. La legislazione bilaterale in materia ecclesiastica ha introdotto qualifiche confessionali nuove, alcune delle quali risultano di difficile sussunzione nei modelli prima conosciuti. E’ il caso dei missionari avventisti e dei colportori evangelisti (che si sostengono economicamente con il

Il concetto di ministro di culto, prima modellato sull'esperienza giudaico-cristiana, si è così esteso a confessioni cui "normalmente" sarebbe estraneo. Ciò è accaduto per l'intesa con l'Unione Buddhista, nella quale si utilizza il termine "ministro di culto" estraneo alla tradizione filosofica di tale organizzazione, e per l'intesa con i Testimoni di Geova che si avvale anche essa della stessa locuzione<sup>14</sup> al fine di favorire un percorso negoziale quanto più imitativo dei precedenti negoziati con altre confessioni religiose<sup>15</sup>.

L'attribuzione civilistica "onnicomprensiva"<sup>16</sup> di ministro di culto, atta "ad accomunare i rappresentanti degli interessi religiosi di qualsiasi confessione"<sup>17</sup>, ha subito una inevitabile palinogenesi anche a causa dell'evoluzione della fenomenologia religiosa avvenuta in Italia ed in Europa. Sia la presenza di nuovi gruppi religiosi – che hanno conosciuto una crescente fase di sviluppo ed una sempre più diffusa proliferazione<sup>18</sup> – sia il crescente intensificarsi di flussi migratori – che hanno prodotto l'insediamento nel nostro territorio di etnie professanti religioni ben note, ma finora scarsamente diffuse<sup>19</sup> – hanno determinato una progressiva trasformazione della società italiana (ed europea) in un corpo sociale multireligioso e multiculturale<sup>20</sup>.

Le norme emanate dal legislatore precostituzionale erano fondate sul principio del numero chiuso, o quantomeno controllato, delle forme confessionali. La legge n. 1159 del 1929 distingueva tra culti ammessi e non ammessi nel regno, e considerava ministri solo coloro che erano definiti tali da un culto ammesso operante nello stato e fornito di una propria organizzazione giuridica<sup>21</sup>, e per questo capace di attribuire la qualifica di "ministri di culto" ai

---

ricavato della vendita del materiale religioso) citati nell'Intesa avventista, o di coloro che esercitano il ministero pastorale, diaconale e presbiterale all'interno della confessione luterana, che, a norma dell'art. 4 della già citata L. 29 novembre 1995, n. 520 – Norme per la regolamentazione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa Evangelica Luterana in Italia (CELI) – possono essere pastori o laici.

<sup>14</sup> La qualifica di ministro di culto attribuita a norma dell'art. 6 dello statuto della congregazione cristiana dei Testimoni di Geova è forse più generale e generica della definizione accolta dalla tradizione cristiano-cattolica. I ministri del culto, nominati dal Comitato Direttivo della Congregazione Centrale, sono denominati: anziani (o presbiteri), servitori di ministero (o diaconi), pionieri (o evangelizzatori). I requisiti per la nomina si possono compendiare nei seguenti: esemplare condotta morale; elevate qualità spirituali; esemplare cura della propria famiglia secondo i principi cristiani; diversi anni di fedele servizio e profonda esperienza cristiana; capacità di insegnare accuratamente la Parola di Dio. I requisiti dei pionieri sono invece: esemplare condotta morale; accurata conoscenza della Parola di Dio e buona capacità di insegnarla. Dall'ordinamento della Confessione non è previsto alcun abito religioso particolare per i propri ministri di culto.

<sup>15</sup> Altra motivazione, sicuramente meno nobile, è stata individuata nella volontà di ottenere i "vantaggi" di cui godono coloro che hanno riconosciuta la qualifica di ministro di culto. Si veda BOTTA R., *Tutela del sentimento religioso ed appartenenza confessionale nella società globale*, Torino, 2002, p. 198.

<sup>16</sup> BOTTA R., *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., p. 172.

<sup>17</sup> VANNICELLI L., *Sulla condizione giuridica dei ministri di culto*, cit., p. 987.

<sup>18</sup> In Europa l'espandersi dei N.M.R. è stato favorito sia dal vuoto di valori lasciato dalla secolarizzazione, sia dal senso di insicurezza causato dalla pluralità di culture. L'Europa, che aveva preteso di imporre un'entità universale sta pagando oggi un alto prezzo, e probabilmente la propria libertà ed esistenza autonoma. Si rinvia in merito a WILSON B. *Contemporary transformation of religion*, Oxford 1976, p. 56.

<sup>19</sup> E' il caso dell'islamismo e dell'ortodossia cristiana. Sull'argomento si veda BETTETINI A., *Alla ricerca del "ministro di culto". Presente e futuro di una qualifica nella società multireligiosa*, *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, fasc. 1 (aprile) 2000, p. 251.

<sup>20</sup> Per una trattazione completa dell'argomento si veda: DAQUANNO C., *Multiculturalismo e compatibilità (riflessi normativi e giurisprudenziali in Europa)*, in *Europa e diritto privato*, fasc. 1, 2003, p. 221 e ss.

<sup>21</sup> "La qualità di culto tollerato nello Stato implica l'idea di un'associazione permanente, (...) ed eleva l'associazione medesima al rango di pubblico stabilimento". (Corte di Cassazione di Torino, decisione del 6 settembre 1871, citata da HUEBLER F., *Ancora sulla posizione dei ministri dei culti acattolici nell'ordinamento italiano*, cit., p. 100).

soggetti investiti di funzioni istituzionali. La normativa costituzionale<sup>22</sup>, introducendo il principio della generale libertà di tutte le organizzazioni a carattere religioso, ha sostituito il precedente regime della loro “ammissione controllata” e ha fatto venir meno la ripartizione tra culti ammessi e altri culti<sup>23</sup>. I ministri delle confessioni diverse dalla cattolica – che non abbiano stipulato un’intesa con lo Stato – sono tutti assoggettati alle medesime norme, ovvero quelle “emanate per quelli dei culti ammessi”<sup>24</sup>.

Anche le nuove realtà confessionali che vanno radicandosi nella collettività italiana, tendono a sviluppare, al loro interno, figure qualificate di fedeli “in ragione sia delle specifiche credenze, sia dell’assetto organizzativo”<sup>25</sup>, risultando così potenzialmente interessati alla normativa in materia. Un interesse che diviene particolarmente “desiderabile” allorché implichi un trattamento favorevole, soprattutto dal punto di vista economico, per quei soggetti che ricoprono la qualifica di ministri di culto<sup>26</sup>.

Accanto all’interesse del singolo “appartenente qualificato” a vedere riconosciuta la propria condizione di soggetto investito di attribuzioni e (o) uffici particolari all’interno dell’organizzazione culturale, vi è, però, anche l’interesse dello Stato. Un interesse che non è circoscritto alla mera nominalità dell’origine statutale della locuzione, ma che affonda le proprie radici sia nella rilevanza, sostanziale, degli atti posti in essere da tali figure qualificate, sia nelle norme penali che fanno un esplicito richiamo ai ministri di culto, sia in alcune disposizioni che prevedono specifiche incompatibilità con determinati uffici, ovvero determinate prerogative a favore di siffatta qualifica<sup>27</sup>. Il rilievo specifico che assume la figura di ministro di culto nell’ordinamento civile deriva essenzialmente dal potere di svolgere determinate funzioni esternamente rilevanti<sup>28</sup>: in alcune fattispecie questi assumono un ruolo speciale anche nell’ambiente sociale esterno e ai loro atti è attribuita una incisiva rilevanza civile.

Si pone, con sempre più intensità, il problema di dare certezza giuridica e unitarietà formale e sostanziale ad un insieme di fattispecie disomogenee, determinando i parametri di diritto e di fatto in base ai quali individuare i ministri di culto<sup>29</sup>. Da un lato ogni determinazione aprioristica da parte del legislatore enterebbe in contrasto con i principi di uguaglianza e di libertà religiosa riconosciuti alle confessioni religiose dalla Costituzione, invadendo la sfera delle

---

<sup>22</sup> “Non vi è dubbio che tali norme [art. 8, 19 Cost.] hanno carattere precettivo e che, in conseguenza, esse hanno abrogato quelle norme precedenti, (...) sono da considerare con esse incompatibili”. (Consiglio di Stato, Sez. IV, sent. del 8 luglio 1955, in *Diritto ecclesiastico*, parte II, 1956, pp. 380-381).

<sup>23</sup> L’innovazione introdotta dalle norme costituzionali sta nel superamento dell’istituto dell’ammissione e del concetto stesso di “culto ammesso” che è stato sostituito dalla condizione giuridica nuova nascente dalla eguale libertà sancita per tutte le confessioni religiose, indistintamente considerate. Cfr. PEYROT G., *Liberò esercizio degli atti del proprio ministero da parte dei Pastori evangelici ed approvazione governativa dei ministri di culto ammesso*, *Diritto ecclesiastico*, parte II, 1956, p. 377.

<sup>24</sup> ONIDA F., *Ministri di culto* - voce in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Vol XX, Roma, 1990, p. 3. Il principio precostituzionale è integralmente ribaltato, con la conseguenza di dover adattare una normativa fondata su una quantità ristretta di soggetti ad una nuova realtà normativa che ne prevede una, potenziale, infinità.

<sup>25</sup> CHIZZONITI A.G., *Le certificazioni confessionali nell’ordinamento giuridico italiano*, Milano 2001, p. 132.

<sup>26</sup> Esempi di questo trattamento “desiderabile” sono la L. 22 dicembre 1973 n. 903 istitutiva del Fondo di previdenza del clero e dei ministri di culto delle confessioni diverse dalla cattolica, e la nuova disciplina dei relativi trattamenti pensionistici (L. 23 dicembre 1999 n. 488) per la quale possono godere di trattamento pensionistico e previdenziale tutti i ministri delle confessioni religiose che abbiano raggiunto un’intesa amministrativa con lo Stato ai sensi dell’art. 5 della predetta legge. Sul punto BETTETINI A., *Alla ricerca del “ministro di culto”. Presente e futuro di una qualifica nella società multireligiosa*, cit., p. 252.

<sup>27</sup> In tal senso anche BETTETINI A., *Alla ricerca del “ministro di culto”. Presente e futuro di una qualifica nella società multireligiosa*, cit., p. 258-259.

<sup>28</sup> Cfr. VANNICELLI L., *Sulla condizione giuridica dei ministri di culto*, cit., p. 981.

<sup>29</sup> Sull’argomento BETTETINI A., *Alla ricerca del “ministro di culto”. Presente e futuro di una qualifica nella società multireligiosa*, cit., p. 255.

attribuzioni costituzionalmente riservata a ciascuna confessione religiosa<sup>30</sup>. Rischierebbe, inoltre, di realizzare il paradosso per cui gli individui, considerati ministri dalle disposizioni statuali – e quindi potenzialmente in grado di svolgere le attività inerenti al culto – non sarebbero tali per la confessione di appartenenza<sup>31</sup>. Dall'altro se lo Stato si limitasse ad una mera presa d'atto delle indicazioni confessionali, applicando indistintamente la legislazione sui ministri di culto a tutti coloro sono definiti tali dalla confessione di appartenenza, chiunque, “proteggendosi dietro la maschera di una qualunque anche fittizia etichetta”<sup>32</sup>, potrebbe reclamare per sé i *beneficia* previsti dall'ordinamento per chi esercita il ministero spirituale.

Siamo davanti a una norma in bianco, quella sui ministri di culto appunto, “destinata a colorarsi, di volta in volta, attraverso la qualifica confessionale attribuita al soggetto dalla confessione di appartenenza”<sup>33</sup>. Poiché, però, tale qualifica costituisce punto di riferimento di speciali diritti e obblighi nonché di un pubblico interesse<sup>34</sup>, l'ordinamento civile non può, e non deve (almeno per le confessioni che non sono addivenute ad una intesa con lo Stato) determinare l'appartenenza religiosa differenziata unicamente “per rinvio di presupposizione sulla base di una certificazione confessionale”<sup>35</sup>. Devono venire in aiuto altri, e ultranei, criteri ermeneutici.

## **2. Rilevanza della nomina confessionale tra autodeterminazione ed effettività.**

L'assunzione della qualificazione confessionale come presupposto<sup>36</sup> per la rilevanza civile degli atti posti in essere da tali soggetti, o per la tutela di particolari diritti connessi a siffatta condizione<sup>37</sup>, ha portato al riconoscimento di una situazione, anche solo di fatto, interna alle confessioni religiose<sup>38</sup>. Astenendosi dall'intervenire sulle modalità di determinazione delle varie

---

<sup>30</sup> Sceglierlo autoritariamente i soggetti qualificati tra i fedeli di una confessione religiosa, le autorità statali causerebbero un grave sovvertimento degli ordinamenti confessionali e dei loro principi fondamentali, “con evidente lesione dell'art. 8 II comma, Cost.”. (ONIDA F., *Ministri di culto* - voce in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Vol XX, Roma, 1990, p. 3).

<sup>31</sup> Alla stessa stregua potrebbe verificarsi il contrario ovvero che un ministro del culto considerato tale dalla confessione di appartenenza, non rientrando le mansioni in quelle tipiche statualmente definite, non sarebbe tale per lo Stato. In merito si rinvia a HUEBLER F., *Ancora sulla posizione dei ministri dei culti acattolici nell'ordinamento italiano*, cit., p. 97.

<sup>32</sup> ONIDA F., *Ministri di culto* - voce in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Vol XX, Roma, 1990, p. 3.

<sup>33</sup> FINOCCHIARO F., *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 66.

<sup>34</sup> E' interesse dello Stato che “coteste funzioni, che soddisfano a bisogni profondamente sentiti della coscienza collettiva, siano adempiute nel modo più conveniente”. (DEL GIUDICE V., *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., p. 261).

<sup>35</sup> ONIDA F., *Ministri di culto* - voce in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Vol XX, Roma, 1990, p. 2.

<sup>36</sup> Il collegamento in termini giuridici tra l'ordinamento italiano e l'ecclesiale interno, dovrebbe attuarsi per mezzo dei rinvii materiali con funzione ricettizia, e dei rinvii formali non ricettizi. Se infine una materia è del tutto estranea allo Stato, che però le ricollega taluni effetti, si ha notoriamente la figura del “presupposto”. La determinazione dei ministri di culto (come le funzioni religiose o le discipline liturgiche) rientra tra le potestà confessionali presupposto dall'ordinamento statale. Cfr. VANNICELLI L., *Ancora sulla problematica (ecclesiasticistica) connessa al tema della rilevanza dei ministri di culto nell'ordinamento italiano vigente*, in *Archivio giuridico “Filippo Serafini”*, fasc. 4-6, 1983, pp. 198-199.

<sup>37</sup> Sul punto BOTTA R., *Tutela del sentimento religioso ed appartenenza confessionale nella società globale*, Torino, 2002, pp. 197-198.

<sup>38</sup> Le prime elaborazioni del concetto di *confessione religiosa* si ebbero nel sec. XVI, in seguito alla Riforma Protestante. Divenne allora pratica comune redigere documenti esplicativi del contenuto della fede cristiana, affinché i singoli e il potere politico vi aderissero. Tale caratteristica si ritrova nella *Confessio augustana* (1530), redatta da Melancthon, come espressione del Luteranesimo che fu ratificata durante la Dieta di Asburgo dall'Imperatore. La *Confessio tetrapolitana*, redatta da Bucero, fu parimenti presentata alla Dieta di Asburgo, come la *Confessio zwingliana*, redatta dallo stesso Zwingli. Altre confessioni note sono la *Confessio galicana*, la Confessione di La Rochelle, quella ungherese, la *Confessio scottica* di John Knox, approvata dal Parlamento Inglese. In tale clima di disputa teologica, la stessa Chiesa cattolica si espresse nel senso di identificare con il termine *confessione religiosa* solo le chiese protestanti. E' durante l'Illuminismo, per opera del diritto ecclesiastico

organizzazioni culturali, il legislatore ha così scelto di dare rilevanza alla designazione compiuta dalle confessioni religiose<sup>39</sup>. Esse si organizzano, si dotano di una struttura più o meno complessa e affidano ad alcuni soggetti l'esercizio di alcune rilevanti funzioni – che possono andare dall'amministrazione del culto alla guida della comunità, dall'esercizio di un potere disciplinare fino alla semplice conduzione della preghiera<sup>40</sup> – attraverso l'emissione di un provvedimento dichiarativo (e, di fatto, costitutivo) di certificazione. La legislazione statale si rimette, oggi come per il passato, al potere certificante dei competenti organi ecclesiastici delle rispettive confessioni religiose<sup>41</sup>. L'atto di certificazione, assume così il valore di “mezzo tecnico di collegamento”<sup>42</sup> tra ordinamento dell'organizzazione religiosa e ordinamento dello Stato. Qualora venga meno la nomina confessionale, anche le prerogative assicurate dal diritto bilaterale e unilaterale dello Stato cesseranno.

Il criterio formale deve essere, però, sempre temperato con quello sostanziale: nel valutare la posizione giuridica di un soggetto nel nostro ordinamento bisogna riferirsi non solo alla sua qualifica nominale interna, ma è necessario valutare l'attività che effettivamente svolge. L'autoreferenzialità necessita della prova incrociata con la sua effettività<sup>43</sup>. Si dovrà valutare se le attività esercitate da questi soggetti siano effettivamente diverse e distinte, in qualità e quantità, rispetto a quelle richieste ad ogni altro membro della stessa confessione<sup>44</sup>. La certificazione confessionale si presenta come semplice presupposto causativo<sup>45</sup> della qualifica e non rimuove la valutazione sulla reale natura e sulle concrete funzioni del soggetto interessato. Anche in riferimento ai criteri stabiliti in situazioni analoghe, *mutatis mutandis*, si possono applicare i principi fissati dalla Corte Costituzionale in materia di riconoscimento dello *status* di confessione religiosa. In recenti<sup>46</sup>, e recentissime<sup>47</sup>, decisioni, la Corte ha negato valore vincolante alla sola autoqualificazione statuendo il principio secondo cui la reale natura si debba desumere dall'attività in concreto esercitata dall'organizzazione, da precedenti riconoscimenti pubblici, “o comunque dalla comune considerazione”<sup>48</sup>.

Movendo dall'esperienza statunitense, si è affermato che un criterio aggiuntivo alla certificazione deve essere individuato nella dedizione della propria attività lavorativa “prevalente”, o comunque di un “normale orario lavorativo”, alla confessione o a una attività

---

germanico, che l'espressione *confessione* inizia ad essere applicata a tutte le religioni, sia cristiane sia non cristiane e tra queste ultime anche alle più antiche fino ad ammettere come confessione anche una professione corporativa di ateismo.

<sup>39</sup> La qualificazione altro non è che la forma che attribuisce rilevanza giuridica ad una “materia” ad essa preesistente. Cfr. BETTETINI A., *Alla ricerca del "ministro di culto". Presente e futuro di una qualifica nella società multireligiosa*, cit., p. 250.

<sup>40</sup> Sul punto si veda FIORITA N., *Remunerazione e previdenza dei ministri di culto*, Milano, 2003, p. 36.

<sup>41</sup> Cfr. PEYROT G., *La legislazione sulle confessioni religiose diverse dalla cattolica* in D'AVACK P.A. (a cura di), *La legislazione ecclesiastica*, Milano, 1967, p. 545.

<sup>42</sup> BOTTA R., *Il potere di certificazione delle autorità confessionali nella nuova disciplina di derivazione pattizia*, in *Diritto ecclesiastico*, 1992, p. 35.

<sup>43</sup> In senso analogo BETTETINI A., *Alla ricerca del "ministro di culto". Presente e futuro di una qualifica nella società multireligiosa*, cit., p. 255.

<sup>44</sup> Anche nelle confessioni che proclamano il sacerdozio universale, il rapporto ecclesiastico-chiesa si stabilisce sulla base di un esercizio effettivo di funzioni da parte dell'ordinato, esistendo una chiara ed evidente differenza tra coloro cui viene conferita l'ordinazione e il resto dei fedeli.

<sup>45</sup> Cfr. PARLATO V., *Le intese con le confessioni acattoliche*, Torino, 1996, p. 84.

<sup>46</sup> Corte Costituzionale, 19 novembre 1992 n. 467 in *Foro Italiano*, I, 2, 1994, p. 2987 e ss.; Corte Costituzionale, 27 aprile 1993, n. 195 in *Diritto Ecclesiastico*, 1993, II, P. 195 e ss.

<sup>47</sup> Corte Costituzionale 16 luglio 2002, n. 345.

<sup>48</sup> Corte Costituzionale, 27 aprile 1993, n. 195 in *Diritto Ecclesiastico*, 1993, II, p. 195 e ss.

specificamente spirituale come quella di proselitismo<sup>49</sup>. Tale soluzione estende a qualunque fedele, che presti un servizio continuativo in favore del gruppo religioso (sempre che ne sia certificata la qualifica), i vantaggi offerti dall'ordinamento a coloro che esercitano un ministero spirituale e pastorale. Un addetto alla biblioteca di un ente confessionalmente orientato, impiega la propria attività in modo continuativo, prevalente e secondo un normale orario, ma non per questo può essere riconosciuto quale ministro di culto di quel gruppo religioso<sup>50</sup>.

Altri, invece, hanno sostenuto che il profilo caratterizzante la figura di ministro di culto non vada ravvisato nella quantità di tempo speso in attività di natura confessionale, ma nel tipo di funzione svolta dal ministro di culto nel gruppo religioso di appartenenza; egli deve essere investito di una potestà di magistero sui fedeli, o di giurisdizione sulla porzione della comunità di fedeli loro affidata o comunque di appartenenti al culto, e tale potestà deve essere esercitata in modo permanente e con un carattere di istituzionalità<sup>51</sup>. Altri ancora pur accentuando il criterio dell'effettività, ritengono che le autorità dello Stato non siano vincolate alla qualificazione di ministro di culto attribuita dalla confessione di appartenenza e possano quindi prescindere, procedendo ad autonome valutazioni delle funzioni effettivamente esercitate da esse<sup>52</sup>.

Le tesi sopraesposte corrono il rischio di restringere eccessivamente una nozione civilistica, che, al contrario deve, *ontologicamente*, essere generale e onnicomprensiva. Riferendosi a funzioni tipiche del paradigma cristiano-cattolico di organizzazione confessionale, male si adattano ad esperienze più recenti o provenienti da altre aree culturali. L'assenza – o almeno la non esplicitazione con le modalità a cui siamo soliti pensare – dei ruoli propri della tradizione in un gruppo religioso di nuova formazione, non può tradursi in una negazione di altre forme, pur rilevanti, di servizio che un soggetto può svolgere in favore della comunità di appartenenza. Il criterio della “prevalenza”, o quello della “permanenza” delle funzioni, difficilmente si conciliano con alcune norme del nostro ordinamento che prescindono dalla stabilità e dalla durata in carica del ministro<sup>53</sup>. Anche la Corte di Cassazione ha rilevato che solo il concreto esercizio, nonché l'attualità, delle attività pastorali rendono possibile, e configurabile, l'applicazione della legislazione in materia, e ciò indipendentemente dalla loro durata nel tempo<sup>54</sup>.

La carenza di significativi e convincenti punti di riferimento per identificare con sufficiente certezza i profili rispetto ai quali una tale qualifica possa essere riconosciuta, ci espone al rischio di dare rilevanza alla nozione propria della confessione religiosa “dominante” per utilizzarla – del tutto impropriamente – al fine di valutare realtà radicalmente diverse,

---

<sup>49</sup> Cfr. PARLATO V., *La condizione giuridica dei ministri di culto - in Il separatismo nella giurisprudenza degli Stati Uniti*, Milano, 1968, p. 16 e ss.; ONIDA F., *Ministri di culto - voce in Enciclopedia Giuridica Treccani*, Vol XX, Roma, 1990, p. 4.

<sup>50</sup> È tutto al più un indizio, ma non l'elemento decisivo, come lo può essere in un sistema, come quello statunitense, ove la non interferenza reciproca tra confessioni religiose e Stato richiede di riportare la disciplina attinente al fenomeno religioso nello stretto alveo del diritto comune, qual è la labor law. Sul punto BETTETINI A., *Alla ricerca del "ministro di culto". Presente e futuro di una qualifica nella società multireligiosa*, cit., p. 259.

<sup>51</sup> Cfr. FINOCCHIARO F., *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 380. In tal senso anche BETTETINI A., *Alla ricerca del "ministro di culto". Presente e futuro di una qualifica nella società multireligiosa*, cit., p. 259.

<sup>52</sup> Sull'argomento FERRARI S., *Ministri di culto - voce in Digesto delle discipline pubblicistiche*, -----, -----, p.534

<sup>53</sup> Si pensi all'art. 622 c.p. secondo il quale la fattispecie criminosa si compie a prescindere da fatto che l'esercizio dell'attività ministeriale sia limitata nel tempo, o al reato di vilipendio che tutela il ministro di culto in quanto esponente qualificato, e rappresentante, di una confessione religiosa, senza stabilire da quanto e per quanto dovesse aver solto la propria attività. Sul punto si FIORITA N., *Remunerazione e previdenza dei ministri di culto*, cit., p. 45.

<sup>54</sup> Cfr. Corte di Cassazione Civile, sent. n. 3193 del 14/04/1997, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, fasc. 3, 1997, p. 881 e ss.

trovandoci di colpo immersi – qui come altrove<sup>55</sup> – in una sorta di *democrazia aritmetica* dove solo la maggiore o minore rappresentatività determina ciò che è “normalmente” legittimo. La designazione di un membro come appartenente qualificato rientra nella facoltà di autodeterminazione organizzativa di ciascuna confessione religiosa, e l’istituzione di tali soggetti qualificati è finalizzata a rendere effettiva la libertà di culto, così da soddisfare le istanze religiose anche delle minoranze della popolazione. Una esclusione di alcune figure confessionalmente riconosciute (e che effettivamente svolgono il ruolo ad essi assegnano all’interno, e all’esterno, dell’organizzazione religiosa) dalle categoria civile di ministro di culto, si tradurrebbe in una potenziale lesione dei diritti di libertà religiosa costituzionalmente riconosciuti. Il disriconoscimento delle attribuzioni ministeriali comporta, ad esempio, la corrispondente eliminazione del trattamento previdenziale di favore, dettato per supplire ai potenziali bisogni quotidiani e della vecchiaia.

Dall’analisi degli statuti delle confessioni riconosciute ufficialmente con provvedimento statale<sup>56</sup>, emerge che il termine ministro di culto è spesso ignorato dalla linguaggio degli *interna corporis* delle organizzazioni culturali. Negli atti organizzativi (statuto e atto costitutivo) di alcune confessioni che fondano la loro spiritualità nelle filosofie orientali, come la Fondazione per la preservazione della tradizione Mahayana o Istituto italiano Zen Soto Shobozan Fudenjii, ma anche in quelli di talune chiese tradizionali, come la Comunità greco orientale in Trieste riconosciuta, manca ogni richiamo lessicale alla locuzione statutale. E’, pero, ugualmente possibile individuale all’interno delle organizzazioni religiose, dei membri qualificati – spesso indicati con i termini propri (Presidente, Segretario, Consigliere) delle associazioni di diritto

---

<sup>55</sup> Si veda in merito R. SARRA, “Nuovi Movimenti Religiosi tra diritto comune e legislazione speciale: prospettive europee e legge francese sui «mouvements sectaires»”, in *Archivio Giuridico “Filippo Serafini*, fasc. 2, 2003, p. ----

<sup>56</sup> Attualmente le confessioni riconosciute dallo Stato italiano sono 34: Associazione Cristiano-Ortodossa dei Santi Agapito martire e Serfino di Sarov, riconosciuta con d.p.r. del 14/01/1997; Associazione Chiesa del Regno di Dio, riconosciuta con d.p.r. del 16/12/1988; Associazione Santacittarama riconosciuta con d.p.r. del 10/07/1995; Centro Islamico Culturale d’Italia, riconosciuto con d.p.r. del 21/12/1974; Chiesa Cristiana Evangelica Missionaria Pentecostale di Olivarella si Milazzo, riconosciuta con d.p.r. del 16/12/1988; Chiesa Evangelica Indipendente Berea, riconosciuta con d.p.r. del 25/10/1999; Chiesa Cristiana Millenarista, riconosciuta con d.p.r. del 17/05/1979; Chiesa di Cristo di Milano, riconosciuta con d.p.r. del 13/06/1977; Chiesa e Confraternita dei SS. Pietro e Paolo, riconosciuta con regio exequatur del 20/02/1764; Chiesa Ortodossa Russa in Roma, riconosciuta con r.d. del 14/11/1929; Chiesa Ortodossa Russa in Sanremo, riconosciuta con d.p.r. del 03/01/1966; Comunità Armena dei fedeli di rito armeno gregoriano, riconosciuta con d.p.r. del 24/02/1966; Comunità dei greci ortodossi in Venezia, riconosciuta con sovrane concessioni Repubblica veneta del 28/11/1498, 4/10/1511, 11/7/1526; Comunità evangelica di confessione elvetica o Chiesa evangelica riformata svizzera di Trieste riconosciuta con provvedimento governo austriaco del 07/01/1782; Comunità evangelica di confessione elvetica o Chiesa riformata svizzera di Firenze riconosciuta con r.d. del 04/04/1938; Comunità evangelica di Merano di confessione augustana riconosciuta con provvedimento governo austriaco del 28/12/1875, 05/01/1876; Comunità greco orientale in Trieste riconosciuta con provvedimento imperiale del 28/02/1773; Congregazione Cristiana dei testimoni di Geova riconosciuta con d.p.r. del 31/10/1986; Congregazione Cristiana evangelica italiana di Genova-Sampierdarena riconosciuta con d.p.r. del 25/11/1976; Consulta evangelica riconosciuta con d.p.r. del 13/09/1999; Ente cristiano dei fratelli in Novi Ligure riconosciuto con d.p.r. del 13/11/1997; Ente della Chiesa della Fratellanza della realizzazione del sè (S.R.F.) riconosciuto con d.p.r. del 03/07/1998; Ente patrimoniale della Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni riconosciuto con d.p.r. del 23/02/1993; E. P. M. T. ITALIA-Fondazione per la preservazione della tradizione .Mahayana riconosciuta con d.p.r. del 20/07/1999; Fondazione Apostolica-Ente patrimoniale della Chiesa Apostolica in Italia riconosciuta con d.p.r. del 22/11/1989; Fondazione dell’Assemblea Spirituale Nazionale dei Baha’i d’Italia riconosciuta con d.p.r. del 21/11/1966; Istituto Buddista Italiano SoKa Gakkai riconosciuto con d.p.r. del 20/11/2000; Istituto italiano Zen Soto Shobozan Fudenjii riconosciuto con d.p.r. del 05/07/1999; Movimento evangelico internazionale e “Fiumi di Potenza” riconosciuto con d.p.r. del 10/09/1971; Opera della Chiesa Cristiana dei Fratelli riconosciuta con r.d. del 20/01/1878; Sacra Arcidiocesi Ortodossa d’Italia ed Esarcato per l’Europa meridionale riconosciuta con d.p.r. del 16/07/1998; Unione Buddista Italiana (U.B.I.) riconosciuta con d.p.r. del 03/01/1991; Unione Induista Italiana (U.I.I.) Sanalana Dharrma Sarngha riconosciuta con d.p.r. del 29/02/2000.



comune – che ricoprono ruoli qualitativamente e quantitativamente assimilabili alle funzioni svolte dai ministri di culto nelle altre confessioni.

Al di là dei criteri suppletivi proposti dalla dottrina o risultanti dall'analisi degli statuti, l'autorità statale gode – *comunque e necessariamente* – di una certa, seppur limitata, *discrezionalità* nel valutare gli elementi formali e sostanziali sulla base dei quali attribuire la qualifica di ministro di culto, poiché a questa è ricollegata la produzione di specifici effetti giuridici all'interno del nostro ordinamento. Fermo restando che è preclusa ogni indagine inerente alla 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<sup>57</sup> –, è necessario stabilire quale siano i contorni della discrezionalità da riconoscere all'amministrazione statale in relazione all'accertamento degli elementi di effettività che consentono di identificare i soggetti aventi un'appartenenza confessionale diversificata. Contorni che assumono dimensioni diverse in base alla condizione giuridica riconosciuta a ciascuna confessione religiosa. Essi diminuiscono fino quasi ad annullarsi tutte le volte in cui lo Stato abbia assunto, in base alla legislazione bilaterale, un impegno al riconoscimento della libertà di scelta degli organismi confessionali circa l'identificazione dei propri ministri di culto. Al contrario si dilatano laddove, in presenza di organizzazioni religiose riconosciute o esistenti solo *de facto*, l'esercizio delle potestà valutative “deve” essere esercitato singolarmente ogni qual volta ciò sia *opportuno*.

La normativa di derivazione pattizia si traduce in una presa d'atto da parte dello Stato della libertà di nomina confessionale, riconoscendo a tutte le confessioni religiose che abbiamo stipulato un Intesa, nonché alla Chiesa Cattolica<sup>58</sup>, “la libertà di svolgere la loro missione pastorale, educativa e caritativa, di evangelizzazione e di santificazione”<sup>59</sup> e la piena autonomia organizzativa. Con la scelta dello strumento pattizio lo Stato esprime un giudizio di affidabilità della controparte e si rimette alle certificazioni da essa prodotte per ciò che riguarda l'individuazione dei ministri di culto, esaurendo così il proprio margine di discrezionalità<sup>60</sup>.

Nel caso delle confessioni riconosciute ovvero delle confessioni di fatto l'ordinamento mantiene intatto il proprio potere di accertamento in ordine alla corrispondenza tra la qualifica confessionale e reali mansioni svolte. Mentre però le prime hanno ottenuto una “collocazione ordinamentale che ne ha vagliato la congruità degli statuti” ai principi fondamentali dell'ordinamento, le seconde si caratterizzano per il fatto che “preferiscono vivere ed agire sulla

---

<sup>57</sup> In merito BETTETINI A., *Alla ricerca del "ministro di culto". Presente e futuro di una qualifica nella società multireligiosa*, cit., p. 257.

<sup>58</sup> In relazione alla Chiesa Cattolica, l'ordinamento civile utilizza pluralità di espressioni: accanto al termine di ministro del culto cattolico, vi sono anche quelli di sacerdote, di ecclesiastico, di chierico e di religioso. Oltre a quest'ultima espressione, chiaramente rivolta ad indicare una particolarissima categoria di soggetti (quelli che hanno professato i voti pubblici di castità, povertà ed obbedienza e si dedicano alla vita in comune), la definizione delle singole figure appare di difficile ricostruzione; a seconda degli autori si è affermato tutto e il contrario di tutto. Secondo alcuni per ministro del culto si intendono ordinariamente solo gli ecclesiastici (BERTOLA A., *Ministri di culto*, cit., p.741), per altri) la locuzione non è sovrapponibile a quello di ecclesiastici, coincidendo semmai con quello di sacerdoti (LARRICCIA S., *Ecclesiastici (diritto ecclesiastico)*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. XII, 1990, p. 2. Si è sostenuto che la nozione di ministri di culto ha una portata più ampia del termine sacerdoti perché comprende anche i diaconi (FERRARI S. *Ministri di culto*, cit., p. 533), ma anche escluso che tutti i diaconi possano rientrare nella categoria dei ministri di culto (JEMOLO A.C., *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., p. 227).

<sup>59</sup> Art. 2 Legge 25 marzo 1985, n.121 Ratifica ed esecuzione dell'accordo con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modifiche al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede.

<sup>60</sup> L'apparato pubblico rinuncia a quell'attività valutativa discrezionale che servirebbe a tutelare le proprie esigenze “perché evidentemente non ha più bisogno di porla in essere quando la qualifica proviene da una confessione, per così dire, conosciuta”. (FIORITA N., *Remunerazione e previdenza dei ministri di culto*, cit., p. 43).

base di una normazione minima e di una forte spontaneità di adesioni e comportamenti dei propri fedeli”<sup>61</sup>. Le organizzazioni confessionali di fatto, agiscono nell’ordinamento con gli strumenti delle associazioni non riconosciute. L’organizzazione interna è affidata agli accordi tra gli associati fissati negli statuti depositati, alla stregua delle altre associazioni non riconosciute, nel registro degli atti pubblici notarili. Se non esistono neanche gli statuti, e gli accordi tra gli associati sono affidati alla mera oralità, “l’esistenza della confessione è quasi impalpabile, mancando lo strumento minimo per la sua riconoscibilità”<sup>62</sup>.

In questo specifico caso la potestà statale di verifica sarà necessariamente più incisiva. Essa verterà non solo sul presupposto formale (nomina confessionale) e sul suo riscontro sostanziale (effettivo svolgimento delle funzioni ministeriali), ma dovrà verificare anche la fondatezza del *presupposto del presupposto*, ovvero la sussistenza stessa della confessione religiosa. Atto prodromico ai fini del riconoscimento civile della appartenenza confessionale qualificata, è la certificazione confessionale che si sostanzia in un documento, necessariamente, scritto: l’autocertificazione del presunto ministro di culto necessita della indispensabile conferma da parte della confessione di appartenenza o attraverso una comunicazione della stessa alla pubblica, o mediante in rilascio di un attestato<sup>63</sup>. Una siffatta conferma è difficilmente ipotizzabile quando, per l’esiguità del numero degli aderenti<sup>64</sup> o per scelta degli stessi, manchino quelli elementi organizzativi minimali “che fanno di un gruppo sociale con finalità religiose una confessione religiosa”<sup>65</sup>.

Tutte le volte in cui manca un precedente riconoscimento il controllo statale dovrà allargarsi abbracciando anche la valutazione sulla *effettiva esistenza* dell’organizzazione religiosa. Tale controllo non dovrà essere necessariamente preventivo e amministrativo; in alcune fattispecie si potrebbe avere un controllo successivo da parte dell’autorità giudiziaria. Nel caso del reato di rivelazione del segreto confessionale, nonché in ogni situazione in cui incorrano le circostanze aggravanti comuni *ex art. 61, n. 9 c.p.*, il momento della verifica della qualità di ministro di culto non si situa in sede amministrativa, bensì in sede giudiziale, essendo la qualificazione elemento determinate ai fini dell’applicazione della normativa sanzionatoria “di sfavore”. La legislazione civile sarà applicata (dall’amministratore, dal giudice) non solo “se, e in quanto, il soggetto destinatario eserciti le funzioni annesse alla qualifica confessionale”<sup>66</sup>, ma anche se la confessione di appartenenza possa essere individuata come tale.

Una volta *verificata, e concessa*, la natura di soggetto qualificato ad un membro di una organizzazione non riconosciuta, è interessante analizzare la situazione che si verifica *medio tempore*, fino a quando non intervenga il Decreto Presidenziale di riconoscimento della personalità giuridica per l’ente religioso. L’incertezza è se l’autorità statale dovrà rinnovare

---

<sup>61</sup> CARDIA C., *Principi di Diritto Ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, cit., p. 171.

<sup>62</sup> *Ibidem*.

<sup>63</sup> L’attività certificativa “non è svolta dall’autorità confessionale in forza di una potestà propria, bensì in forza di un potere ad essa riconosciuto specificatamente da una legge dello Stato” (BOTTA R., *Il potere di certificazione delle autorità confessionali nella nuova disciplina di derivazione pattizia*, in *Diritto ecclesiastico*, 1992, p. 48).

<sup>64</sup> Senza arrivare agli eccessi di alcuni gruppi religiosi che si dichiarano tali senza che vi sia alcun aderente (è il caso dell’*American Orthodox Catholic Church* la cui sede, sita nell’appartamento del sedicente capo spirituale, non risulta frequentata da alcun accolito), in molte confessioni di fatto il numero degli aderenti è spesso quantitativamente ridotto. Cfr. MIN. DELL’INTERNO, DIP. DELLA PUBBLICA SICUREZZA DIREZIONE CENTRALE POLIZIA DI PREVENZIONE, *Sette religiose e nuovi movimenti magici in Italia*, 1998,

<sup>65</sup> CARDIA C., *Manuale di diritto ecclesiastico*, Bologna, 1996 p. 191.

<sup>66</sup> BETTETINI A., *Alla ricerca del "ministro di culto". Presente e futuro di una qualifica nella società multireligiosa*, cit., p. 250. Ai fini dell’applicazione delle normative statale in materia dovrà farsi riferimento alle funzioni effettivamente svolte dai soggetti anche prescindendo dal fatto che l’ordinamento confessionale contenga o meno tale qualifica.

l'opera di controllo ogni qual volta la confessione designi ministro un altro suo appartenente, o se – parafrasando brocardi ben noti – *semel confessio, semper confessio*. Anche se ragioni di economicità dell'azione amministrativa, e giudiziaria, porterebbero a preferire quest'ultima soluzione, l'importanza degli interessi in gioco convince sull'opportunità della ripetizione dell'azione verificatrice statutale, dal momento che potrebbero non essere più presenti quegli elementi minimi a cui prima si accennava.

**3. Attualità della normativa vigente: l'approvazione governativa.** I nostri tempi stanno vedendo un importante cambiamento del concetto tradizionale di religione e, più in generale, dei valori<sup>67</sup>. Il quadro spirituale dominante si caratterizza oggi, in Occidente, per l'eterogeneità delle credenze religiose presenti nella società civile: correnti spiritualiste, esoteriche, orientali, fondamentaliste fioriscono nella cultura come risposta religiosa al materialismo, al consumismo, all'edonismo<sup>68</sup>. Di fronte alla (nuova) realtà<sup>69</sup> il legislatore si trova davanti il non facile compito di riformare l'ordinamento alla luce delle nuove istanze sociali, al fine di trovare “un minimo comune denominatore che permetta di oggettivizzare il fenomeno religioso”<sup>70</sup>. Si tratta di volta in volta di valutare l'opportunità, di apportare correzioni, modifiche o introdurre nuove norme, avendo sempre, come riferimento primario, la tutela della libertà religiosa non solo delle minoranze, ma anche delle singole persone. Prima di procedere con l'introduzione di nuove leggi, appare opportuno valutare l'effettiva attualità di quelle già presenti nell'ordinamento, individuando il *discrimen* tra gli istituti resi *anacronistici* dalla – continua – evoluzione delle situazioni sociali e quelli che, al contrario, conservano la loro ragion d'essere.

Le considerazioni formulate bene si applicano alla discussione sull'*adeguatezza* di alcune norme in tema di ministri di culto. Anche se si registra una sempre maggior preminenza della disciplina bilaterale della materia, non bisogna dimenticare che una parte consistente della normativa è, e rimane, prodotta unilateralmente dallo Stato<sup>71</sup>. L'approvazione governativa delle nomine confessionali, ad esempio, è ancora applicabile (e applicata) alle confessioni disciplinate dalla legge sui culti ammessi. Essa si differenzia dal mero riconoscimento dell'investitura culturale e si sostanzia in un atto amministrativo autonomo dalla cui concessione dipende, *ex lege*, il realizzarsi di specifiche conseguenze. A norma dell'art. 3 della legge 1159 del 1929, ai fini della produzione degli effetti civili degli atti posti in essere dai ministri di culto occorre che la loro nomina sia approvata dal Ministero dell'Interno. Il R.D. n. 289 del 1930 detta poi le modalità concrete per l'attuazione del citato art. 3: la domanda per l'ottenimento

---

<sup>67</sup> La risposta delle nuove realtà culturali a ciò che è stato qualificato come un periodo di crisi culturale e religiosa rappresenta un'alternativa, più che una sostituzione, alle forme di religiosità tradizionale. Sull'argomento FILORAMO G., *I nuovi movimenti religiosi. Metamorfosi del sacro*, Bari, 1986, p. 43. La religiosità continua ancor oggi ad intervenire in vario modo nei più diversi ambiti della vita sociale, tanto da provocare “un processo di erosione” delle forme di relazioni tra Stato e confessioni religiose. Sono esempi di ciò: l'abbandono del regime della Chiesa di Stato in Svezia, l'attenuazione della “laicità repubblicana” in Francia o l'estensione a nuovi soggetti del modulo pattizio italiano e spagnolo. Cfr. CHRISTIANS L. L., *Droit et religion dans le Traité d'Amsterdam: une étape décisive*, in LEJEUNE Y. *Le Traité d'Amsterdam: Espoirs et déceptions*, Bruxelles, 1998, p. 195.

<sup>68</sup> La stretta connessione, che pare intercorrere tra questi fenomeni di decadenza religiosa e le caratteristiche proprie della nostra civiltà, dovrebbe rendere improbabile un'inversione di tendenza che li riduca o li faccia scomparire.

<sup>69</sup> Una realtà duplice: da un lato la “patologia di comportamenti e attività più o meno criminogene” e dall'altro “l'estrema diluizione del concetto di religione fino alla sua insignificanza”. (CARDIA C., *Principi di Diritto Ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, cit., p. 176).

<sup>70</sup> BETTETINI A., *Alla ricerca del "ministro di culto". Presente e futuro di una qualifica nella società multireligiosa*, cit., fasc. 1 (aprile) 2000, p. 263.

<sup>71</sup> Si pensi alla già ricordata disciplina penalistica, o a quella sulle incompatibilità.

dell'approvazione deve essere corredata dall'atto di nomina e dei documenti atti a provare che la nomina stessa sia avvenuta nel rispetto delle regole confessionali interne<sup>72</sup>.

L'approvazione dei ministri di culto acattolici fu istituita dal legislatore del 1929 come atto avente scopo politico e di polizia ecclesiastica perfettamente consono alla situazione politica dell'epoca<sup>73</sup>. La necessità di ottenere certezza delle qualità del ministro e di conoscerne e sorvegliarne le attività, emerge anche dalle affermazioni contenute nella relazione del Guardasigilli alla Camera dei Deputati: l'autorità governativa, nel concedere o negare l'approvazione ai ministri del culto, deve tenere nella giusta considerazione il loro gradimento al governo poiché la loro "influenza sulla coscienza dei propri fedeli è sempre importantissima e particolarmente delicata anche sotto il punto di vista politico"<sup>74</sup>. Il regolamento del '30 condizionava all'approvazione non soltanto il riconoscimento degli effetti civili, bensì anche "il godimento di talune prerogative di carattere eccezionale e persino il libero esercizio del Ministero pastorale e dei poteri ad esso connessi"<sup>75</sup>.

Con l'entrata in vigore della Costituzione, si è sostenuto che, "la legge 24 giugno 1929, n. 1159, ed il suo regolamento non sono più in vigore in ordine all'approvazione governativa richiesta per i ministri dei culti ammessi"<sup>76</sup>. In senso analogo si è espressa anche la dottrina che ha considerato ogni controllo amministrativo preventivo, essere in contrasto con il principio dell'uguale libertà di tutte le confessioni religiose e pertanto implicitamente abrogata<sup>77</sup>. Essa si esplica in "un vincolo che impedisce sia pure parzialmente la libertà di rito", nonché in una forma di "sindacato statale sulla scelta dei ministri del culto"<sup>78</sup>. Resisterebbe, però, la notificazione poiché, quale semplice atto di comunicazione dell'avvenuta nomina ministeriale, non sarebbe lesiva della libertà di culto e, inoltre, notizia dell'avvenuta designazione deve essere

---

<sup>72</sup> In relazione all'approvazione governativa, l'art. 20 del R.D. del 1930 stabilisce ancora che essa deve essere chiesta e con domanda diretta alla Prefettura dal ministro di culto interessato. Qualora il culto non sia, o per erezione dei suoi istituti in ente morale od altrimenti, già noto al Governo, debbono essere fornite anche notizie circa la denominazione di esso, i suoi scopi, i suoi riti, i mezzi finanziari dei quali dispone, i nomi degli amministratori, l'autorità ecclesiastica superiore da cui dipende. L'art. 21, poi, stabilisce che le Prefetture, assunte le altre informazioni necessarie per completare l'istruttoria e sentito il Prefetto della provincia in cui il ministro del culto esercita il suo ufficio, trasmettono gli atti al Ministero dell'interno. L'approvazione della nomina è data con decreto del Ministro dell'interno.

<sup>73</sup> Cfr. BIANCONI S., *Insistenza e irrilevanza dei limiti territoriali nella competenza dei ministri approvati di un culto ammesso, in ordine alla celebrazione di matrimoni religiosi, validi agli effetti civili*, in *Diritto ecclesiastico*, parte II, 1961, p. 300. In tal senso anche DEL GIUDICE V., *Manuale di diritto ecclesistico*, cit., p. 262.

<sup>74</sup> "Uno stato consapevole della propria responsabilità non deve disinteressarsene". (Relazione del Guardasigilli alla camera *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, legislatura 28<sup>a</sup>, Sess. 1<sup>a</sup>. 1929). I fedeli di un culto ammesso nello Stato potevano tenere nei propri locali di culto riunioni pubbliche per il compimento di cerimonie religiose o di altri atti di culto senza il preventivo permesso amministrativo (art. 8 T.U. legge PS.), a condizione che le riunioni fossero presiedute od autorizzate da un ministro di culto debitamente approvato (art. 2 r.d. 28 febbraio 1930 n. 289). La figura del ministro approvato costituiva così una garanzia a che le riunioni avessero un carattere esclusivamente religioso e non fossero un pretesto per svolgere attività diversamente vietate o comunque non religiose. Analogamente per l'affissione di manifesti sacri nell'interno e alle pareti degli edifici di culto senza particolari licenze da parte dell'autorità di PS., per la raccolta di collette nell'interno ed all'ingresso dei locali di culto.

<sup>75</sup> MAURO T., *Considerazioni sulla posizione dei ministri dei culti acattolici nel diritto vigente*, cit., p. 247. Si pensi all'art. 1 e 2, dichiarati illegittimi dalla Corte Costituzionale con sent. n. 59 del 24 novembre 1958, piuttosto che agli art. 3,4,5,6,7 e 8 da cui consegue un notevole ampliamento degli effetti giuridici connessi all'approvazione.

<sup>76</sup> Cfr. Pret. Buccino 2 dicembre 1949 in *Diritto Ecclesiastico*, 1951, p. 844.

<sup>77</sup> PEYROT G., *Libertà costituzionali e approvazione governativa dei ministri dei culti ammessi*, in *Diritto ecclesiastico*, 1951, p. 843

<sup>78</sup> BARILE\_\_, *Appunti sulla condizione dei culti acattolici in Italia*, in *Diritto ecclesiastico*, 1952, pp. 349-350. L'approvazione governativa è innanzitutto una misura di polizia e di conseguenza le norme con le quali tale istituto è stato istituito ed è ancor oggi regolato, presentano "quei più generici e lati requisiti che ne denunciano la illegittimità nei confronti delle norme costituzionali più volte citate". (PEYROT G., *Libertà costituzionali e approvazione governativa dei ministri dei culti ammessi*, cit., p. 843).

data per tutti i soggetti confessionalmente qualificati compresi gli appartenenti alla Chiesa Cattolica<sup>79</sup>. In contrasto con tali tesi, si è affermato che lo Stato ha il diritto, ed il dovere, di assicurarsi che chi esercita l'importante e delicata missione della cura di anime sia, per condotta morale e politica, e per cultura, degno di tale funzione, anche perché, in compenso, possono godere di una particolare condizione garantita dalle diverse disposizioni che ne stabiliscono le prerogative<sup>80</sup>. Allo stesso modo il Consiglio di Stato ha considerato la legislazione anteriore in tema di approvazione non abrogata per incompatibilità con le norme costituzionali, dato che "l'intervento del provvedimento amministrativo, in questa ipotesi, è produttivo di conseguenze giuridiche favorevoli che non potrebbero derivare dalle norme costituzionali"<sup>81</sup>. 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 ottenga l'approvazione della nomina da parte del Ministro dell'Interno"<sup>82</sup>.

In favore della validità dell'art. 3 della legge sui culti ammessi si è espressa poi la Corte Costituzionale che, ritenendo non fondata la questione di legittimità costituzionale, ha osservato come detta norma lasci impregiudicata la libera esplicazione del culto, "in quanto non esclude la figura del ministro del culto non approvato, ma soltanto gli effetti giuridici degli atti da lui compiuti"<sup>83</sup>. Il ministro di culto gode di un più alto grado di libertà nell'esercizio del suo ministero spirituale (nei confronti delle norme di polizia per le riunioni e di quelle per l'esercizio di culto) non in virtù dell'approvazione governativa, bensì della Costituzione stessa<sup>84</sup>. Il fine dell'istituto non è di fornire all'autorità governativa il mezzo per ostacolare, o comunque controllare, l'attività dei ministri acattolici, bensì soltanto di stabilire un requisito per il godimento di determinate prerogative, che non conseguono, tutte necessariamente, dal principio della libertà religiosa<sup>85</sup>.

L'attività governativa diretta alla concessione dell'approvazione, si sostanzia in un vera e propria attività amministrativa la cui natura è molto discussa. Chi considera il provvedimento come una vera e propria forma di approvazione, ne sottolinea il carattere di beneplacito o di nulla osta, "non radicalmente diverso da quelli che erano l'*exequatur* ed il *placet* alle nomine dei

---

<sup>79</sup> Cfr. Art. 3 n. 2 della L. 25 marzo 1985, n. 121 – Ratifica ed esecuzione dell'accordo, con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modifiche al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede. A ciò si è risposto che la semplice notifica, disgiunta dall'approvazione, "non avrebbe alcun ragione d'essere" e pertanto una volta abolita una dovrebbe considerarsi scomparsa anche l'altra. Sul punto MAURO T., *Considerazioni sulla posizione dei ministri dei culti acattolici nel diritto vigente*, cit., p. 253.

<sup>80</sup> In tal senso SINOPLI \_\_, *La legge sui culti ammessi in rapporto alla Costituzione e alla legge di pubblica sicurezza*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1952, p. 352; ESPOSITO \_\_, *Libertà e potestà delle confessioni religiose*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1958, p. 901.

<sup>81</sup> Consiglio di Stato, Sez. IV, 8 luglio 1955, in *Diritto Ecclesiastico*, parte II, 1956, pp. 373 e ss.

<sup>82</sup> *Ibidem*.

<sup>83</sup> Corte Costituzionale, sent. n. 59 del 18 novembre 1958, in *Diritto ecclesiastico*, parte II, 1959, p. 25 e ss.

<sup>84</sup> L'approvazione non occorre per il compimento di atti di culto, ma se invece si esce fuori dell'ambito dell'attività strettamente religiosa, che consta di atti indifferenti per chi non sia credente per lo Stato e per i terzi, e se norme di legge o di regolamento conferiscano ad un soggetto in quanto ministro del culto, delle facoltà, dei poteri, degli esoneri da limiti cui deve sottostare ogni cittadino, allora bene si può concepire che lo Stato voglia una ricognizione od approvazione del ministro di culto. Cfr. JEMOLO A.C., PICCARDI \_\_, ROSAPEPE \_\_, *Memoria difensiva ricorso per incostituzionalità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1958, p. 887 e ss.

<sup>85</sup> Sul punto MAURO T., *Considerazioni sulla posizione dei ministri dei culti acattolici nel diritto vigente*, cit., p. 279.

beneficiati anteriormente al Concordato<sup>86</sup>. Altri ritengono si tratti di autorizzazione tesa a rimuovere un limite all'esercizio di un potere – o di un diritto – già spettante al soggetto interessato<sup>87</sup>, che determinerebbe, in relazione ad alcune funzioni ministeriali, una sorta di delegazione di pubblici poteri<sup>88</sup>. Infine chi fa rientrare l'approvazione nel *genus* delle concessioni rileva come il provvedimento conferirebbe il particolare *status* di ministro approvato, dando vita ad una particolare figura “distinta ed indipendente da quella di ministro del culto acattolico *sic et simpliciter*”<sup>89</sup> e , mirando a stabilire “diritti che l'amministrato, *uti civis*, non sarebbe in grado di avere”<sup>90</sup>, sarebbe ricompreso nella più specifica categoria delle ammissioni poiché “si pone quale presupposto per la concretizzazione di altre attività nell'interesse del singolo”<sup>91</sup>.

Indipendentemente dalla qualificazione giuridica dell'atto, è opportuno individuare sia la sfera di discrezionalità sia l'ambito di operatività riservati alla pubblica amministrazione nella formazione del provvedimento. Oltre ai requisiti culturali minimi normativamente previsti che escludono la possibilità di concedere l'approvazione ai ministri di culto che non siano cittadini italiani o non parlino la lingua italiana<sup>92</sup>, la giurisprudenza è stata incerta nel definire il potere discrezionale attribuito dalla legge alle pubbliche autorità in questa materia: si è ammessa la potestà del Ministero di limitare l'operatività dell'approvazione ad una determinata circoscrizione<sup>93</sup>, ma si è anche negata la sussistenza di limiti territoriali all'esercizio di dette funzioni<sup>94</sup>. La dottrina pur ammettendo che lo Stato non possa limitarsi ad una passiva accettazione delle nomine confessionali, è orientata nel senso di contestare l'esistenza di

---

<sup>86</sup> JEMOLO A.C., *Lezioni cit.*, p. 359; DEL GIUDICE V., *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., p. 84; FERRABOSCHI M., *Ecclesiastici* - voce in *Enciclopedia del Diritto* Vol XIV, 1939, p. 268.

<sup>87</sup> Cfr. CAVARRETTA \_\_, *Questioni discusse e non discusse del nuovo diritto matrimoniale italiano* in *Rivista di diritto pubblico*, fasc. I, 1930, p. 275; MAGNI \_\_, *Intorno al nuovo diritto dei culti acattolici ammessi*, in *Studi sassaresi*, 1931, p. 109. Contro tale tesi si è affermato che, pur essendo dette prerogative concesse dalla legge e non già dall'atto di approvazione, “non è men vero d'altra parte che questa concessione viene fatta soltanto ai ministri approvati, anziché in generale ai ministri di culto acattolico, e quindi appare strettamente subordinata all'approvazione stessa”. (MAURO T., *Considerazioni sulla posizione dei ministri dei culti acattolici nel diritto vigente*, cit., p. 285).

<sup>88</sup> Riguardo alle funzioni matrimoniali l'atto di approvazione “non costituisce una vera autorizzazione amministrativa rivolta a un soggetto capace, ma piuttosto un requisito essenziale della sua capacità stessa”. (D'AVACK P. A., *Il diritto matrimoniale dei culti acattolici nell'ordinamento giuridico italiano*, Roma, 1933, pp. 46-47).

<sup>89</sup> MAURO T., *Considerazioni sulla posizione dei ministri dei culti acattolici nel diritto vigente*, cit., p. 296; PEYROT G., *Liberio esercizio degli atti del proprio ministero da parte dei Pastori evangelici ed approvazione governativa dei ministri di culto ammesso*, cit., p. 391 e ss; BORTOLAZZI A., *L'approvazione governativa delle nomine dei ministri dei culti diversi dalla religione dello Stato*, in *Diritto ecclesiastico*, parte II, 1961, p. 589. Alcuni autori sostengono che non si tratta nemmeno di una concessione, perché il potere di nominare i propri ministri è originario nelle singole confessioni religiose, non deriva ad esse dallo Stato. Cfr. in merito FERRABOSCHI M., *Ecclesiastici*, cit., p. 268.

<sup>90</sup> GIANNINI M. S., *Atto amministrativo* – voce in *Enciclopedia del diritto*, Vol. IV, 1939, p. 184.

<sup>91</sup> STOPPANI \_\_, *Ammissione amministrativa* – voce in *Enciclopedia del diritto*, Vol. II, 1939, p. 372. L'approvazione, infatti, è normalmente preceduta da un'attività di accertamento, estranea peraltro al provvedimento; da quest'ultimo scaturisce “o la semplice possibilità di esercitare un nuovo diritto o la facoltà di esercitare un'attività a sé stante di cui l'ammissione costituisce il presupposto”. (HUEBLER F., *Ancora sulla posizione dei ministri dei culti acattolici nell'ordinamento italiano*, cit., 1972, fasc. I, p. 125).

<sup>92</sup> Cfr. art. 21, 3° comma, R.D. n. 289 del 1930.

<sup>93</sup> Il ministro di culto non potrebbe comunque “compiere alcun atto del suo ministero se non nella circoscrizione nella quale egli possa essere legittimamente considerato abilitato all'esercizio del ministero di culto, cioè, nella circoscrizione per la quale la nomina sia stata approvata”. (Consiglio di Stato, Sez. I, parere del 1 giugno 1954, in *Diritto ecclesiastico*, parte II, 1961, p. 297 e ss). Il decreto di approvazione deve essere trasmesso alle prefetture e al comune, in cui il ministro del culto ha in la residenza per ragioni del suo ufficio (art. 22 R.D. n. 289 del 1930).

<sup>94</sup> Cfr. Corte di Appello di Caltanissetta, sent. 26 novembre 1960, in *Diritto ecclesiastico*, parte II, 1956, p. 196 e ss

limitazioni geografiche<sup>95</sup>, e ammette sole valutazioni rispettose dei motivi di opposizione “desumibili dalle norme costituzionali”<sup>96</sup>.

L’approvazione riguarda un’attività che si concreta in situazioni e rapporti per cui l’amministrazione si è riservata propri poteri<sup>97</sup>: ogni questione relativa alla necessità e sufficienza, nonché al suo svolgimento, potrà a buon diritto essere sottoposta al vaglio delle pubbliche autorità<sup>98</sup>. L’area di intervento amministrativa incontra l’inevitabile limite della non arbitrarietà: non sembrerebbe, ad esempio, legittimo cambiare di volta in volta i criteri per adattarli alle singole fattispecie. Nella prassi amministrativa oggetto di verifica sono sia la condotta morale degli approvandi ministri sia la sussistenza di una comunità di fedeli, qualitativamente e quantitativamente consistente, presso la quale esercitare le funzioni pastorali<sup>99</sup>. Nel caso di un *imam* condannato per atti di terrorismo internazionale<sup>100</sup>, come in tutte le ipotesi di condanna per delitti non colposi, l’approvazione potrebbe legittimamente negarsi, giacché l’aver commesso tali reati sta ad indicare un carattere non conforme alle funzioni e alle prerogative che la persona eserciterebbe in seguito all’approvazione<sup>101</sup>. Dal momento che il decreto approvativo conferisce, ai ministri di culto, “poteri di natura pubblicistica non spettanti alla generalità dei cittadini”, l’attività di controllo statale potrà conoscere, oltre che della personalità morale dell’approvando ministro, anche “della serietà del fine perseguito e delle esigenze”<sup>102</sup> che si intendono soddisfare. Anche l’effettiva esistenza di una comunità di fedeli rientra tra i parametri valutativi applicabili: pur in mancanza di un espresso riferimento legislativo, “il numero minimo di fedeli può costituire elemento di

---

<sup>95</sup> L’art. 3 della legge 24 giugno 1929 n. 1159 prevede come unico requisito per il ministro di culto l’aver ottenuto l’approvazione governativa della sua nomina, disinteressandosi di ogni riferimento territoriale in merito. Inoltre l’art. 26 dei r.d. n. 289 del 1930, è contemplata la possibilità che un ministro di un culto ammesso si rechi a celebrare un matrimonio in un comune diverso da quello in cui abbia la residenza: da ciò si evince l’esclusione di ogni limite territoriale all’attività del ministro stesso. Cfr. BIANCONI S., *Insistenza e irrilevanza dei limiti territoriali nella competenza dei ministri approvati di un culto ammesso, in ordine alla celebrazione di matrimoni religiosi, validi agli effetti civili*, cit., p. 297 e ss. In favore della sussistenza di limiti territoriali ARGENTIERI M., *In tema d’approvazione governativa delle nomine a ministri di culto acattolico*, in *L’amministrazione italiana*, fasc. 4, 1971. p.441 e ss.

<sup>96</sup> “L’approvazione non potrebbe essere negata tra l’altro, per ragioni di carattere politico”. FINOCCHIARO F., *Note intorno ai ministri dei culti acattolici ed ai poteri dell’autorità in relazione al diritto di libertà religiosa*, in *Diritto ecclesiastico*, parte II, 1959, p. 28.

<sup>97</sup> Sul punto HUEBLER F., *Ancora sulla posizione dei ministri dei culti acattolici nell’ordinamento italiano*, cit., p. 127.

<sup>98</sup> L’indagine dovrebbe rivolgersi alla valutazione della funzionalità e rispondenza alle esigenze dei partecipanti della funzione svolta sotto il profilo esclusivamente spirituale, senza entrare nel merito liturgico o dogmatico. Cfr. VANNICELLI L., *Sulla condizione giuridica dei ministri di culto*, in *Studi in onore di P. D’Avack - Vol. III*, Milano, 1976. p. 216.

<sup>99</sup> “Essendo l’opera del ministro di culto diretta all’assistenza spirituale dei fedeli, condizione essenziale per l’approvazione è che sussistano una o più comunità cui il richiedente è preposto.” (*Istruzione del Ministero dell’Interno, Direzione Generale degli affari di culto*, in *Diritto ecclesiastico*, parte II, 1956, p. 470).

<sup>100</sup> E’ notizia di questi giorni l’arresto di un *imam* della moschea di Gallarate che a giudizio dell’autorità giudiziaria è inserito nel radicalismo islamico nonché un fiancheggiatore del terrorismo legato ad Al Qaeda. E’ più incerto se la sola accusa possa essere addotta come legittimo motivo di rifiuto della concessione. Bene potrebbe l’Amministrazione sospendere, o condizionare, il procedimento concessorio fino alla definizione della situazione processuale dell’interessato. Opportunità vorrebbe che fosse la stessa confessione a ritirate la nomina riproponendola solo quando sia accertata l’estraneità dell’approvando ministro ai fatti criminali contestati.

<sup>101</sup> In tal senso anche la dottrina: ONIDA F., *Ministri di culto* - voce in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Vol XX, Roma, 1990, p. 6. Potrebbe ugualmente negarsi in caso di contravvenzione alle norme che regolano la polizia dei costumi, la polizia sanitaria, la lotta all’alcolismo, la tutela della fede pubblica, la prevenzione dei delitti contro il patrimonio, la custodia dei minori e degli alienati. Cfr. FINOCCHIARO F., *Note intorno ai ministri dei culti acattolici ed ai poteri dell’autorità in relazione al diritto di libertà religiosa*, in *Diritto ecclesiastico*, parte II, 1959, p. 28. ESPOSITO \_\_, *Libertà e potestà*, cit., p. 897.

<sup>102</sup> Consiglio di Stato, Sez I, par. n. 1039/90 del 2 febbraio 1990, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, parte 3, 1996, p. 859 e ss.

valutazione della rispondenza della richiesta di approvazione al fine a cui la norma stessa è rivolta, tanto più che è in riferimento a detti fedeli che si produrranno gli effetti civili ricollegati agli atti del ministro di culto”<sup>103</sup>.

Dalla concessione del provvedimento di approvazione non scaturisce alcuna facilitazione né in relazione alla professione del culto, né all’assistenza spirituale dei fedeli: essa amplia la sfera dei poteri del ministro, ricollegando agli atti compiuti da quest’ultimo effetti diretti nell’ordinamento dello stato. Al contrario si è sostenuto che scopo essenziale dell’approvazione non è quello di attribuire effetti civili agli atti del ministero pastorale, ma solo di riconoscere una particolare qualifica da parte dello Stato che consenta ai ministri di porre in essere atti rilevanti per l’ordinamento civile<sup>104</sup>. In realtà la disposizione del secondo comma – in base alla quale nessun effetto civile può essere riconosciuto agli atti dei ministri di culto non approvati – vale a determinare il senso e il contenuto del primo comma dell’art. 3<sup>105</sup>: l’approvazione assume così il sostanziale significato di rendere civilmente efficaci gli atti ministeriali ed in particolare consentirebbe la trascrivibilità dei matrimoni religiosi da lui celebrati<sup>106</sup>.

La funzione svolta dai ministri di culto durante la celebrazione del matrimonio religioso – in tutte le sue forme<sup>107</sup> – è destinata a produrre effetti rilevanti anche per l’ordinamento civile. Il ministro celebrante, in base alla legislazione concordataria, pattizia e alla legge sui culti ammessi del 1929<sup>108</sup>, compie atti fondamentali ai fini dell’iter procedimentale finalizzato alla trascrizione del matrimonio. Nel compimento di questi atti<sup>109</sup> egli svolge una certa funzione pubblica, tanto che si è affermato che assume la posizione giuridica di pubblico ufficiale *in actu*<sup>110</sup>, poiché, fino

---

<sup>103</sup> *Ibidem*.

<sup>104</sup> In tal senso HUEBLER F., *Ancora sulla posizione dei ministri dei culti acattolici nell’ordinamento italiano*, cit., p. 121.

<sup>105</sup> Cfr. PEYROT G., *Liberio esercizio degli atti del proprio ministero da parte dei Pastori evangelici ed approvazione governativa dei ministri di culto ammesso*, cit., p. 379.

<sup>106</sup> PARLATO V., *Le intese con le confessioni acattoliche*, cit., pp. 257-258. L’approvazione statale, inoltre, prescinde dal riconoscimento della personalità giuridica di un ente della confessione. Vi sono numerosi culti che hanno ministri approvati ai sensi dell’art. 3 della L. 1159/1929, pur senza aver un istituto eretto ai sensi dell’art. 2 della stessa legge; ed è possibile anche la situazione contraria.

<sup>107</sup> Accanto al matrimonio “civile” laico, ovvero davanti ad un ufficiale dello stato civile, regolato dagli artt. 84 e ss. del c.c., i nubendi possono scegliere dei modelli di matrimonio connotati da una forma celebrativa non laica. Fanno parte di questa categoria il matrimonio cd. concordatario, quello celebrato secondo i riti di una confessione che abbia stipulato un’impresa ai sensi dell’art. 8 Cost., e quello celebrato ex art. 3 della legge 1159 del 1929 sui culti ammessi. In merito si veda FINOCCHIARO F., *Diritto ecclesiastico*, Bologna, 1997, pp. 470.

<sup>108</sup> Alcuni autori, differenziando la posizione del celebrante cattolico da quella dell’acattolico, distinguono, nel primo caso, la funzione dell’officiante da quella dell’ufficiale di stato civile, mentre nel secondo la assimilano a quella svolta da altri “soggetti investiti del potere di certificazione, come i consoli all’estero e i comandanti di navi ed aeromobili”.

<sup>109</sup> Non può parlarsi di pubblica funzione svolta “normalmente” dai ministri di culto. Per pubbliche attività si considerano quelle sostanzialmente statali, sulle quali lo Stato esercita un controllo al raggiungimento dei fini prefissati. Tale potestà ispettiva può spingersi sino alla sostituzione dei soggetti delegati a svolgere dette funzioni. Un siffatto potere non sembra riscontrarsi in merito alle finalità religiose che lo Stato non può né valutare, né controllare senza violare i trinci di libertà e autonomi in campo religioso sanciti dalla Costituzione. A ulteriore riprova della distinzione tra chi “normale” è pubblico ufficiale e i ministri di culto, che solo eccezionalmente ricoprono tale qualifica, è riscontrabile nelle disposizioni del codice penale, dove non è mai menzionate la possibilità, come pena accessoria, della interdizione o sospensione dall’ufficio religioso ciò a conferma che lo Stato non intende considerare compresa nell’orbita delle sue attività quella di ecclesiastico, né pretendere di regolarla. Cfr. JEMOLO A.C., *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., p. 206.

<sup>110</sup> In tal senso D’AVACK P.A., *Il diritto matrimoniale dei culti acattolici nell’ordinamento giuridico italiano*, Roma, 1933, p. 162; FINOCCHIARO F., *Diritto ecclesiastico*, cit., pp. 433-434. Si veda anche ALBISETTI A., *I matrimoni degli acattolici: gli ebrei*, in *Il diritto ecclesiastico*, fasc. 4, 1990, p. 461; BETTETINI A., *Alla ricerca del “ministro di culto”. Presente e futuro di una qualifica nella società multireligiosa*, cit., p. 253. Si è anche sostenuto che la qualità di pubblico ufficiale rilevi, per i ministri di culto, ai soli effetti della legge penale ed in



a querela di falso, egli attesta l'avvenuta celebrazione di un matrimonio<sup>111</sup>. Più propriamente non essendo organo titolare di pubblici uffici e non agendo in nome dell'amministrazione pubblica, egli si troverebbe a rivestire la qualità di organo indiretto della pubblica amministrazione<sup>112</sup>, ovvero di "delegato" dell'ufficiale di stato civile<sup>113</sup>. Anche se da alcune parti si esclude la natura di pubblico ufficiale, attribuendo al ministro di culto una nuda capacità a celebrare i matrimoni<sup>114</sup> o al più il ruolo di testimone qualificato dell'avvenuta stipulazione del matrimonio<sup>115</sup>, non può ignorarsi che nel adempimento degli atti "dovuti" – ai quali non può sottrarsi per nessuna ragione<sup>116</sup> – in base a precise disposizioni di legge, egli sia una figura speciale che esercita (privatamente<sup>117</sup>, almeno) pubbliche funzioni<sup>118</sup> essenziali per l'ufficiale dello stato civile e per le parti. In questa veste, e nei limiti del compimento di questi atti<sup>119</sup>, può essere considerato un incaricato di pubblico servizio ai sensi dell'art. 358 c. p.<sup>120</sup>.

L'approvazione sembra, così, esaurire le sue proprie funzioni nel solo ambito della disciplina matrimoniale, perdendo progressivamente il valore di assenso statale all'investitura confessionale che l'aveva caratterizzata fin dalla sua istituzione. Tale tendenza è riscontrabile anche nella lettera dell'art. 10 del disegno di legge, n. 2531, presentato il 18 marzo 2002, recante norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi, secondo il quale l'approvazione è richiesta per i soli ministri di culto di una confessione religiosa *priva di personalità giuridica*. Al contrario i membri qualificati di una confessione religiosa *avente personalità giuridica*, in possesso della cittadinanza italiana, che compiono atti rilevanti per l'ordinamento giuridico italiano, dimostrano la propria qualifica depositando presso l'ufficio

---

particolare dell'art 357 c.p. Assumendo la norma, come *condicio sine qua non* per la propria applicazione, l'esercizio concreto di una pubblica funzione anche amministrativa, si ammette che l'opera del celebrante, nonché la sua o azione certificativa, siano in grado di manifestare la volontà della pubblica amministrazione attuando il disposto del comma 2 dell'art. 357 c.p. Cfr. HUEBLER F., *Ancora sulla posizione dei ministri dei culti acattolici nell'ordinamento italiano*, cit., p. 146-147. Equiparazione dei ministri di culto ai pubblici ufficiali opererebbe ai soli fini della determinazione dell'aggravamento della responsabilità, piuttosto che della efficacia della tutela. Sul punto si rinvia a BERTOLA A., *Ministri di culto*, cit., p. 746.

<sup>111</sup> Il ministro di culto attesta inoltre che i nubendi hanno compiuto un atto di libertà religiosa positiva non avvalendosi della generale laicità delle nozze civili. Cfr. DOMIANELLO S., *I matrimoni "davanti ai ministri di culto"* in FERRANDO G., FORTINO M., RUSCELLO F. (a cura di), *Famiglia e matrimonio*, Milano 2002 p. 201 e ss.

<sup>112</sup> Cfr. SPINELLI L., *La trascrizione del matrimonio canonico*, Milano, 1975, pp. 97-100. L'A. riferisce la qualificazione ai soli ministri che assistano alla funzione ai sensi della legge sui culti ammessi.

<sup>113</sup> In merito MAGNI C., *Gli effetti civili del matrimonio canonico*, Padova, 1948, pp. 99-107.

<sup>114</sup> Capacità che diviene attuale solo se si abbia l'abbia l'autorizzazione, impartita volta per volta dell'ufficiale dello stato civile. Cfr. JEMOLO A.C., *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Milano, 1979, p. 569.

<sup>115</sup> In tal senso PARLATO V., *Le intese con le confessioni acattoliche*, cit., p. 131.

<sup>116</sup> Il ministro di culto deve considerarsi libero di rifiutare per motivi puramente confessionali la celebrazione del matrimonio o anche l'ottemperanza dei soli adempimenti civili. Qualora, però, dopo aver prestato la propria assistenza ad un matrimonio diretto alla trascrizione civile, egli si rendesse colpevole di omissioni illegittime e del tutto immotivate, "i coniugi potrebbero non solo chiedere intervento dell'autorità civile per rimuovere i comportamenti illegittimi, ma anche rivalersi in sede civile, se ne ricorrono le condizioni, per il risarcimento del danno subito". (CARDIA C., *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., p. 321). In senso favorevole alla responsabilità civile per il rifiuto immotivato del rinvio dell'atto di matrimonio all'ufficiale dello stato civile, vd. D'AVACK P.A., *Il diritto matrimoniale dei culti acattolici nell'ordinamento giuridico italiano*, cit., p. 225; FINOCCHIARO F., *Del matrimonio- art. 79-83 c.c., Libro I - delle persone e della famiglia*, in SCIALOJA A. e BRANCA G. (a cura di), Bologna-Roma, 1971, p. 922; MONETA P., *Matrimonio religioso e ordinamento civile*, Torino, 1996, p. 161.

<sup>117</sup> Cfr. TEDESCHI M., *Manuale di diritto ecclesiastico*, Torino, 1999, p. 295.

<sup>118</sup> In questo senso già: DEL GIUDICE V., *Manuale di diritto ecclesiastico*, Milano, 1955, p. 278.

<sup>119</sup> Anche se l'attività religiosa è considerata dallo Stato rivestita di un interesse pubblico, le normali mansioni spirituali e religiose attribuite ai ministri di culto, non rientrano tra quelle che lo Stato demanda ai propri organi, non potendo, di conseguenza, essere considerate pubbliche funzioni. Cfr. BERTOLA A., *Ministri di culto - voce in Nuovissimo Digesto italiano Vol VIII*, Torino, 19\_\_, p. 746.

<sup>120</sup> In tal senso CARDIA C., *Principi di Diritto Ecclesiastico*, cit., p. 322.

competente per l'atto apposita certificazione rilasciata dalla confessione di appartenenza. La disposizione, diversamente dalla legge n. 1159 del 1929, concreta la finalità di non escludere privare quelle realtà religiose che non intendano o non possano ottenere il riconoscimento della personalità giuridica, dalla facoltà di avere ministri di culto abilitati a compiere atti rilevanti anche per l'ordinamento giuridico statale (come il matrimonio)<sup>121</sup>.

**4. segue: il segreto professionale e le incompatibilità.** Sono molte le fattispecie nelle quali l'appartenenza confessionale diversificata assume rilevanza peculiare a prescindere dalla concessione dell'approvazione governativa. La facoltà riconosciuta ai membri qualificati (delle confessioni i cui statuti non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano) di avvalersi del segreto professionale condiziona il potere giudiziario nella sua opera di accertamento della verità, escludendone "la possibilità di ottenere coattivamente la collaborazione del ministro del culto all'istruzione probatoria del processo penale o civile"<sup>122</sup>. L'art. 200 del c.p.p. (un correlativo precetto è contenuto nell'art. 249 c.p.c.) stabilisce che "non possono essere obbligati a deporre" alcuni determinati soggetti sui fatti conosciuti a causa del proprio ministero, ufficio, o professione. I ministri di culto, come gli altri soggetti menzionati dalla norma<sup>123</sup>, pur essendo tenuti a comparire se regolarmente citati, hanno la opportunità di scegliere se dare o no testimonianza, invocando la facoltà di astensione, senza che poi possano essere accusati di reticenza ex art. 372 c.p.<sup>124</sup>. Altra norma<sup>125</sup> consente agli stessi soggetti di esimersi dal dover consegnare all'autorità giudiziaria gli atti e i documenti avuti in ragione del proprio ufficio purché ne facciano esplicita dichiarazione<sup>126</sup>.

L'importanza della conservazione del segreto è tale da prevalere sull'interesse all'accertamento della verità. La prevalenza dell'interesse privato alla riservatezza su quello pubblico alla giustizia<sup>127</sup>, determina una limitazione dei poteri istruttori del giudice ed un, conseguente, sbarramento assoluto all'utilizzabilità delle prove illecitamente acquisite e divenute non più valutabili sullo scacchiere decisorio<sup>128</sup>. L'apprendimento di fatti intimi, di confidenze è caratteristica propria dello stato di ministro spirituale e si esplica non solo attraverso il compimento di specifici atti sacramentali<sup>129</sup>, ma anche in ogni attività volta a guidare i fedeli all'osservanza dei

---

<sup>121</sup> Cfr. Relazione al disegno di legge, n. 2531, presentato il 18 marzo 2002, recante norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi.

<sup>122</sup> LICASTRO A., *Indagini giudiziarie e ministero pastorale*, in *Diritto ecclesiastico*, fasc. 3-4, 1989, p. 517.

<sup>123</sup> La nostra tradizione legislativa riconosce l'importanza di alcuni determinati ruoli sociali e "sottolinea tale riconoscimento fino a legittimare ad opporre segreti (...) come giusta causa di esenzione dal dovere di testimonianza". (PISANI M., *Testimonianza e segreti*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1973, p. 47).

<sup>124</sup> La dichiarazione di astensione del ministro di culto risulta condizione necessaria per il corretto esercizio della facoltà di astensione: una cosa è tacere dichiarando di non poter dire ciò che si sa ed altra limitarsi a non parlare o dire di non sapere. Cfr. AZZALI G., *Prove penali e segreti*, Milano, 1967, p. 46.

<sup>125</sup> Art. 256 c.p.p.

<sup>126</sup> Risulta così legittimo il sequestro di atti e documenti rinvenuti in un edificio di culto e nelle abitazioni dei ministri di culto che l'autorità giudiziaria abbia eseguito in mancanza della dichiarazione scritta prevista dall'art. 256, comma 2. In tal senso Tribunale di Milano, Sez. IX, ordin. 3 luglio 1996, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, parte 3, 1996, p. 863 e ss.

<sup>127</sup> "La sentenza "giusta" è quella "che emana da tutta una serie di atti compiuti in conformità alle prescrizioni del diritto. (LICASTRO A., *Tutela del segreto professionale e ministri di culto: il caso dei Testimoni di Geova*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, fasc. 1, 1997, p. 256).

<sup>128</sup> Cfr. CORDERO F., *Codice di procedura penale commentato*, Torino, 1990, p.241; PORCO G., *Prove penali e segreti*, Catanzaro, 1999, p. 12. Per una trattazione dell'inutilizzabilità delle prove nel processo penale si veda: SCCELLA V. A., *L'inutilizzabilità della prova nel sistema del processo penale*, in *Rivista di diritto e procedura penale*, 1992, p. 203 e ss.

<sup>129</sup> Il codice di diritto canonico prevede sanzioni gravi in caso di violazione di rivelazione di segreti appresi dal sacerdote durante la confessione. Il *sacramentum sigillum* è posto a tutela sia della sacralità del sacramento sia dell'interesse personale del penitente.

precetti della propria confessione<sup>130</sup>. Siamo in presenza di un rapporto di fiducia e confidenza, particolare ed irripetibile, che “trae origine dalle funzioni svolte dal ministro del culto e dalle convinzioni religiose del fedele interessato”<sup>131</sup>.

La tutela del segreto è indirizzata da un lato ad assicurare il libero esercizio del ministro di culto nel compimento della propria missione spirituale, e dall’altro a garantire il “diritto alla riservatezza di quanti a lui si rivolgono in ragione del suo *status*, del suo carisma e del suo *munus*”, al fine di ottenere ascolto, conforto, aiuto, o assoluzione sacramentale<sup>132</sup>. Il segreto risulta strumentale rispetto all’indipendenza di quelle dell’attività professionali destinate a soddisfare esigenze individuali a cui corrispondono diritti costituzionalmente rilevanti<sup>133</sup>.

Se, ad esempio, le notizie acquisite dal sacerdote durante il sacramento della penitenza potessero essere svelate, “la confessione cesserebbe di essere un tribunale di coscienza”, divenendo “un tribunale penale esterno” con la conseguente perdita di sincerità del penitente<sup>134</sup>. Il privilegio di tacere si configura così non come diritto accordato *ad libitum* dal legislatore, bensì come facoltà rientrante nella più generale libertà religiosa garantita dalla Costituzione a tutte le realtà culturali. La tesi che tende a circoscrivere l’applicabilità della normativa alle sole confessioni riconosciute non sembra cogliere l’essenza della norma<sup>135</sup>: l’utilizzazione della medesima formula contenuta nell’art. 8 cost. fa sì che l’art. 200 c.p.c. si presenti come forma di tutela a carattere generale<sup>136</sup>. D’altra parte non è possibile condizionare la facoltà di non testimoniare ad un controllo preventivo, e statico, teso alla verifica della conformità dello statuto all’ordinamento giuridico italiano. L’organizzazione delle confessioni deve essere considerata nel suo momento dinamico<sup>137</sup>: il limite diverrebbe operativo solo quando vengano concretamente assunti dai cittadini comportamenti in violazione di norme cogenti dell’ordinamento<sup>138</sup>. Una verifica dell’adeguatezza degli statuti confessionali potrebbe poi sempre realizzarsi, successivamente, in sede giudiziale. Il principio della libertà individuale del *cives-fidelis*, infine, impone il rispetto della possibilità di “vivere il proprio rapporto fiduciario con il ministro di culto prescindendo del tutto dalla condizione giuridica della confessione”<sup>139</sup>.

La facoltà di astensione non si presenta però come assoluta: essa è limitata sia dall’obbligo di riferire, in alcuni specifiche fattispecie<sup>140</sup>, le notizie di reato all’autorità giudiziaria, sia dal potere del giudice di provvedere agli accertamenti necessari, qualora dubiti che la dichiarazione sia utilizzata per esimersi dal deporre<sup>141</sup>. Parte normativa bilaterale in materia riserva ai ministri di

---

<sup>130</sup> Il fatto che i culti diversi dal cattolico non conoscano il sacramento della confessione non vale ad escludere la possibilità che i propri ministri conoscano informazioni riservate in occasione dell’esercizio delle loro funzioni pastorali. Sul punto si veda LICASTRO A., *Indagini giudiziarie e ministero pastorale*, cit., p. 520.

<sup>131</sup> CARDIA C., *Principi di Diritto Ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, cit., p. 219.

<sup>132</sup> CASUSCELLI G., *Il caso del calciatore pentito ed il segreto confessionale*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2001, pp. 1018-1019.

<sup>133</sup> Cfr. PORCO G., *Prove penali e segreti*, cit., p. 28, ma anche CONGAS L., *Il segreto d’ufficio e il segreto professionale, con particolare riguardo al segreto dell’avvocato*, in *Segreti e prova penale*, Milano 1979, p. 88.

<sup>134</sup> LANDUCCI P.C. Il segreto della confessione citato da PISANI M., *Testimonianza e segreti*, cit., p. 53.

<sup>135</sup> Cfr. PERCHINUNNO V., *Limiti soggettivi della testimonianza nel processo penale*, Milano, 1973, p. 189.

<sup>136</sup> Nella stessa relazione al progetto preliminare del nuovo codice di procedura penale, si legge che detta formulazione mira ad impedire “interpretazioni restrittive del tipo di quelle adottate per l’attuale art. 351 n.1 c.p.p. da alcuni riferito alle sole religioni dichiarate culti ammessi dall’art. 1 della l. 24 giugno 1929 n. 1159”. (*Relazione al progetto preliminare del c.p.p.*, Roma, 1988, p. 63).

<sup>137</sup> Così CASUSCELLI G., *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Milano, 1974, p. 220.

<sup>138</sup> Cfr. LICASTRO A., *Indagini giudiziarie e ministero pastorale*, cit., p. 537.

<sup>139</sup> CARDIA C., *Principi di Diritto Ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, cit., p. 220.

<sup>140</sup> L’art. 204 del c.p.p. stabilisce che non possono formare oggetto del segreto “fatti notizie o documenti concernenti reati diretti all’eversione dell’ordinamento costituzionale”.

<sup>141</sup> Cfr. art. 200, 2 comma, c.p.p.

culto di alcune confessioni una disciplina particolare, e di favore<sup>142</sup>: essi “non sono tenuti a dare ai magistrati informazioni su persone e materie di cui siano venuti a conoscenza in ragione del loro ministero”<sup>143</sup>. Pur essendo norma derogatoria rispetto al diritto comune stabilito dall’art. 200 c.p.p.<sup>144</sup>, non sembra, però, generare contrasti con il principio della eguale libertà delle organizzazioni religiose: essa ha piuttosto lo scopo di integrare di volta in volta la normativa statale “ritenuta insufficiente a garantire il ministro di culto nell’esercizio del proprio ministero”<sup>145</sup>. L’espressa rinuncia all’adozione di una disciplina speciale sul segreto, operata dalle confessioni che con intesa, importa il loro implicito assenso all’applicabilità della disciplina di diritto comune. Le confessioni senza intesa, invece, essendo prive della possibilità di godere di una posizione giuridica privilegiata propria dello strumento pattizio, rimarranno inevitabilmente soggette alla normativa comune<sup>146</sup>.

Il rilievo della segretezza è anche ribadito dall’obbligo penalmente imposto dall’art 622 c.p. che punisce “chiunque avendo notizia per ragione del proprio stato o ufficio, o dalla propria professione o arte, di un segreto lo rivela, senza giusta causa ovvero lo impiega a proprio o altrui profitto”, sempre che dal fatto possa “derivare nocumento”<sup>147</sup>. Nonostante si sia sostenuta la piena autonomia delle due norme, argomentando su un loro diverso fondamento<sup>148</sup>, sembra invece individuarsi una stretta correlazione delle stesse: la logica complessiva dell’ordinamento nonché il suo principio di unità ha portato ad individuare un’identica *ratio*<sup>149</sup>. La facoltà di astensione ha come suo necessario presupposto il conflitto di obblighi tra segreto e testimonianza. Essa è considerata legittima soltanto “ogni qual volta una rivelazione del segreto sarebbe penalmente illecita”<sup>150</sup>: caduto l’obbligo della riservatezza il ministro di culto *deve* testimoniare<sup>151</sup>. Ciò

---

<sup>142</sup> La prevalenza della normativa bilaterale su quella unilateralmente prodotta dallo stato è conseguenza immediata e diretta sia del principio della specialità sia della particolare forza di legge di cui sono dotati sia il Concordato che le Intese. Sul punto LICASTRO A., *Indagini giudiziarie e ministero pastorale*, cit., p. 532 e ss. In senso analogo si è espressa anche la giurisprudenza che ha sostenuto la prevalenza della normativa concordataria, in quanto costituzionalmente rilevante ex art. 7, comma 2, Cost., sulle norme di legge ordinaria che si trovino con essa in rapporto di antinomia. Cfr. Corte di Appello di Palermo, Sez. IV, sent. del 18 luglio 2000, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, fasc. 3, 2000, p. 996 e ss.

<sup>143</sup> Art. 4.4 Legge 25 marzo 1985, n.121 Ratifica ed esecuzione dell’accordo con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modifiche al Concordato lateranense dell’11 febbraio 1929, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede e art. 2.1 Legge 8 marzo 1989 n. 101 – Norme per la regolazione dei rapporti tra lo stato e l’Unione delle Comunità ebraiche italiane. Del tutto analogamente art. 4.3 Legge 29 novembre 1995, n.520 – Norme per la regolamentazione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa Evangelica Luterana in Italia (CELI) statuisce che “ai ministri di culto di cui al comma 2 (pastori e laici, nominati dalla CELI e dalle sue Comunità) è riconosciuto il diritto di mantenere il segreto d’ufficio su quanto appreso nello svolgimento del proprio ministero”.

<sup>144</sup> Stando al semplice tenore letterale sembrerebbe che è fatto divieto al magistrato di rivolgere qualsiasi domanda al ministro cattolico o israelita che avesse ad oggetto persone o materie coperte dal segreto professionale. Cfr., in relazione però alla disciplina del segreto così come prevista dall’art 351 vecchio c.p.p. e all’art. 7 del Concordato del 1929, BARILLARIO D., *Astensione del confessore dalla deposizione testimoniale*, in *Archivio Penale*, 1955, p. 56.

<sup>145</sup> LICASTRO A., *Tutela del segreto professionale e ministri di culto: il caso dei Testimoni di Geova*, cit., p. 266.

<sup>146</sup> Sull’argomento si veda: CASUSCELLI G., *Il caso del calciatore pentito ed il segreto confessionale*, cit., p. 1014.

<sup>147</sup> L’art. 622 contempla anche il ministro di culto che abbia avuto notizia di un segreto in occasione dell’esercizio delle sue funzioni. Su tutti, anche se riferito principalmente agli ecclesiastici, JEMOLO A.C., *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Milano, 1979, p. 205.

<sup>148</sup> L’art. 622 tutelerebbe essenzialmente un interesse privato, mentre l’art. 200 c.p.p., prescindendo da qualsiasi interesse del confidente, sarebbe destinata alla protezione di un’utilità di carattere essenzialmente pubblicistico. In relazione alla formulazione dell’art. 351 del vecchio codice di procedura penale ora sostituito dall’art. 200 si veda: PERCHINUNNO V., *Limiti soggettivi della testimonianza nel processo penale*, Milano, 1973, p. 177 e ss.

<sup>149</sup> Cfr. LICASTRO A., *Indagini giudiziarie e ministero pastorale*, cit., p. 523.

<sup>150</sup> CORDERO F., *Tre studi sulle prove penali*, Milano, 1963, p. 78.

<sup>151</sup> Sul punto CORDERO F., *Procedura penale*, Milano, 1995, p. 625.

porterebbe alla reviviscenza del generale dovere di prestare testimonianza qualora sussista una giusta causa o una autorizzazione del confidente alla rivelazione: l'obbligo di non riferire il segreto diverrebbe così facoltà<sup>152</sup>.

Poiché le rivelazioni compiute dal ministro di culto in violazione dell'art. 622 c.p. non possano essere legittimamente utilizzate<sup>153</sup>, è opportuno analizzare il significato della nozione di "giusta causa". Alcuni autori hanno sostenuto la necessità di una valutazione, da condurre caso per caso, diretta ad accettare la giustificazione della condotta per motivi etico-sociali<sup>154</sup>; altra parte della dottrina ritiene maggiormente conforme alla ratio della norma identificare la "giusta causa" o nelle scriminanti generali<sup>155</sup>, o nelle cause di esclusione di punibilità<sup>156</sup>. Una linea di confine, "il cui superamento può indurre il ministro del culto a non tacere", può essere individuata nell'evitare "un danno grave e irreparabile ad altre persone"<sup>157</sup>. Così, ad esempio, nel caso di una testimonianza che salvi un innocente da una condanna<sup>158</sup>.

Condizione necessaria per la sussistenza del diritto-dovere di astensione è sia il carattere della segretezza che deve possedere la rivelazione, sia la sussistenza di un rapporto di *occasionalità necessaria* tra l'informazione ricevuta e l'esercizio del ministero pastorale. La relazione immediata e diretta con l'espletamento delle funzioni ministeriali fa sì che non si possa applicare la disciplina sul segreto religiosamente motivato quando le notizie state apprese dallo stesso dal ministro di culto per mera casualità o siano allo stesso "confidate a puro titolo di amicizia"<sup>159</sup>, né tantomeno se sono fatte pervenire con lo scopo di abusare fraudolentemente delle garanzie normativamente previste<sup>160</sup>.

La giurisprudenza è stata incerta nel valutare i limiti, soggettivi ed oggettivi, entro cui considerare l'attività ministeriale propria delle funzioni spirituali, e quindi immune dal potere coercitivo dello Stato, o al contrario, integrante fattispecie criminose. Così ha prima ammesso (in quanto avrebbe concesso al fuggiasco di soddisfare le proprie esigenze religiose senza esporsi al

---

<sup>152</sup> In tal senso FINOCCHIARO F., *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 389. Nel senso della irrilevanza dell'esonero si è, invece, espressa la Corte di Cassazione sostenendo che il segreto non è rivolto tanto alla protezione dell'interesse che ha sostenuto del confidente quanto alla tutela della dignità stessa del sacramento. Cfr. Corte di Cassazione Penale, Sez. I, sent. N. 2334 del 17 dicembre 1953, in *Diritto Ecclesiastico*, fasc. 2, 1959, p. 13 e ss.

<sup>153</sup> Il principio di unità del sistema non ammette che uno stesso fatto sia consentito e vietato: quando un istituto processuale riceve una qualificazione da altri rami dell'ordinamento, la conserva anche nel processo. Si veda AZZALI G., *Prove penali e segreti*, cit., p. 46. L'inammissibilità dei mezzi di prova scaturisce non solo dalla violazione di specifici divieti processuali ma anche dalla violazione delle norme penali sostanziali. Cfr. NUVOLONE \_\_\_, *Le prove vietate nel processo penale*, in *Rivista di diritto processuale*, 1966, p. 442 e ss.; JEMOLO A.C., *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., p. 183. Contra CARDIA C., *Principi di Diritto Ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, cit., p. 216; CORDERO F., *Codice di procedura penale commentato*, cit., p. 241 che sostiene che processo e diritto sostanziale sono sfere distinte: niente esclude che atti penalmente illeciti siano validi e atti leciti nascano invalidi. In senso analogo, ma con la precisazione che il ministro di culto incorra comunque nel reato ex art. 622 c.p. qualora non sussista la giusta causa si veda: LICASTRO A., *Indagini giudiziarie e ministero pastorale*, cit., pp. 525-526.

<sup>154</sup> Cfr. PETRONE \_\_\_, *Segreti (delitti contro l'inviolabilità dei)*, in *Nuovissimo Digesto Italiano*, XVI, Torino, 1969, p. 963.; ANTOLISEI \_\_\_, *Manuale di diritto penale parte speciale*, Milano, \_\_\_\_, p. 194; CORDERO F., *Procedura penale*, cit., p. 624.

<sup>155</sup> In tal senso: MAGGIORE \_\_\_, *Diritto penale, parte speciale*, Bologna, 1950; BUCCIOLOTTI \_\_\_, *Concezione etico-giuridica del segreto professionale*, in *Giustizia penale*, fasc. 1, 1962, c. 239.

<sup>156</sup> Così AZZALI G., *Prove penali e segreti*, cit., p. 117.

<sup>157</sup> CARDIA C., *Principi di Diritto Ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, cit., p. 222.

<sup>158</sup> Cfr. LICASTRO A., *Tutela del segreto professionale e ministri di culto: il caso dei Testimoni di Geova*, cit., p. 263. In senso analogo GIANTURCO V., *Brevi note sul sacramentale sigillum*, in *Rivista di polizia*, fasc. 5, 1973, p. 337.

<sup>159</sup> LICASTRO A., *Indagini giudiziarie e ministero pastorale*, cit., p. 525.

<sup>160</sup> Si può ipotizzare "una minaccia di ritorsioni fatta pervenire dall'interessato per il tramite di un ministro di culto, nella convinzione che il ministro non potrà svelare ad altri né la minaccia, né la sua eventuale realizzazione". (CARDIA C., *Principi di Diritto Ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, cit., p. 220).

rischio di essere sorpreso dall'autorità di polizia<sup>161</sup>) ma poi escluso (poiché l'agire con l'esclusiva finalità di redenzione o conversione del latitante è considerato esimente del diritto riconosciuto da una norma di grado superiore previsto dall'art. 51 c.p.) la sussistenza del reato di favoreggiamento per il sacerdote che celebra messa nel nascondiglio di un capo mafia latitante senza poi darne notizia all'autorità giudiziaria. L'attività pastorale del ministro non può, comunque, spingersi oltre quello che è comunemente lecito arrivando ad integrare gli estremi di un reato: nel caso di specie qualora il sacerdote avesse fornito un aiuto materiale (offrendo rifugio o ristoro) al criminale, si sarebbero potuti, con certezza, riscontrare gli estremi del reato di favoreggiamento<sup>162</sup>. Altro caso che ha riguardato la problematica del segreto religiosamente motivato è stato quello del "calciatore pentito" che confidando "nell'aiuto morale della parrocchia di carta"<sup>163</sup>, ha affidando il proprio pentimento ad una rubrica di corrispondenza tenuta da un ministro del culto cattolico su un noto settimanale nazionale. Il tribunale ha disposto l'archiviazione del procedimento penale per il reato di false informazioni al pubblico ministero disposto a carico del direttore del giornale e del coordinatore della rubrica – entrambi ministri di culto - poiché questi hanno legittimamente opposto il segreto professionale.<sup>164</sup> Al di là dei dubbi sulla sussistenza dei presupposti per l'applicazione dell'art. 200 c.p.p., occorre sottolineare che il sacerdote avrebbe ugualmente potuto esercitare la sua funzione di guida spirituale rispondendo, *inter partes*, al fedele-penitente senza la, *inopportuna*, pubblicazione della lettera-confessione.

Del tutto diversamente si presenta la problematica relativa disciplina sulle incompatibilità. Qui, la qualificazione ministeriale comporta l'impossibilità legale del ministro di culto di ricoprire contemporaneamente altri uffici<sup>165</sup>, e concretizza una limitazione della sua sfera di libertà. La rinuncia al *munus* pubblico è necessaria al fine di poter continuare ad esercitare le funzioni pastorali. La ratio della disciplina trova il proprio fondamento ora nell'influenza sociale connaturata alla posizione di guida del ministro di culto tale da condizionare le scelte dei fedeli (ineleggibilità alla carica di sindaco, di presidente della provincia, consigliere comunale, provinciale e circoscrizionale nel territorio nel quale esercitano il loro ufficio ministeriale<sup>166</sup>), ora per impedire che le funzioni ministeriali influiscano sull'assolvimento di determinate mansioni (incompatibilità con la nomina a giudice popolare nelle Corti d'Assise<sup>167</sup>, giudice di pace<sup>168</sup>, e giudice onorario aggregato<sup>169</sup>, avvocato<sup>170</sup>), ora in virtù di retaggi storico-culturali (inconciliabilità a ricoprire la carica di notaio<sup>171</sup> ed esattore delle imposte<sup>172</sup>).

La frammentarietà formale della disciplina in materia manifesta anche una disomogeneità sostanziale: mentre si prevedono incompatibilità a ricoprire mansioni di giudice onorario, nessuna

---

<sup>161</sup> Cfr. Tribunale di Palermo, ordin. del 20 ottobre 1997, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, fasc. 3, 1998, p. 927 e ss. e Tribunale di Palermo, sent. del 30 ottobre 1998, in *Foro Italiano*, parte II, 1999, c. 351.

<sup>162</sup> Si veda BORDONALI S., *Somministrazione di sacramenti ed eventuale responsabilità penale del sacerdote*, in *Diritto ecclesiastico*, fasc. 4, 1999, p. 869.

<sup>163</sup> LICASTRO A., *Ministri di culto: l'esperienza giurisprudenziale degli ultimi due lustri*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, fasc. 3, 2001, p. 982.

<sup>164</sup> Cfr. Tribunale di Torino, decr. 5 dicembre 2000, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, fasc. 3, 2000, p. 1027 e ss..

<sup>165</sup> Cfr. ADVERSI A. *Note sull'incompatibilità dei ministri di culto e degli ecclesiastici a coprire dati uffici pubblici*, in *Diritto ecclesiastico*, 1962, p. 70 e ss.

<sup>166</sup> T.U.E.L.L., D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

<sup>167</sup> Art. 12, L. n. 287 del 10 aprile 1951.

<sup>168</sup> Art. 8, L. n. 374 del 21 novembre 1991.

<sup>169</sup> Art. 2, L. n. 76 del 22 luglio 1997.

<sup>170</sup> Art. 3, R.d.l., n. 1578 del 27 novembre 1933.

<sup>171</sup> Art. 2, L. n. 89 del 16 febbraio 1913.

<sup>172</sup> Art. 17, T.U. n. 1401, del 17 ottobre 1922

preclusione è prevista per la partecipazione al concorso per uditore giudiziario<sup>173</sup>. La giurisprudenza ha ritenuto che la cessazione da ogni servizio ministeriale, privando l'interessato della possibilità di esercitare le funzioni connesse al ministero pastorale, faccia venir meno il presupposto per l'applicabilità della causa di incompatibilità<sup>174</sup>. La normativa, retaggio del periodo liberale<sup>175</sup> e forgiata sul modello del *sacerdote* cattolico, non coglie le sfumature esistenti nelle figure dei ministri di culto delle confessioni diverse da quelle della tradizione giudaico-cristiana: "ne discende che alcune di quelle ragioni che sono storicamente alla base della legislazione sulla incompatibilità risultano (...) inconsistenti, e qualche volta discriminatorie"<sup>176</sup>. La compressione di alcuni interessi fondamentali, comporta che un soggetto confessionalmente qualificato possa venire leso nella sua stessa soggettività giuridica, oltretutto nella più generale capacità sia giuridica che di agire<sup>177</sup>.

Di fronte all'inarrestabile evoluzione in senso multiculturale e multireligioso della società italiana è forse opportuno procedere a un generale ripensamento della legislazione in materia di ministri di culto e sulle incompatibilità in particolare. Problemi di qualificazione si manifestano, ad esempio, anche per i ministri del culto cattolico. La stessa sussumibilità di alcune figure nel *genus* dei ministri di culto è controversa: si pensi al sacerdote addetto alla biblioteca di un seminario piuttosto che al c.d. "maestro di cappella"<sup>178</sup>. Resistendo alle istanze che tendono a graduare "il riconoscimento dei diritti in base all'astratta affidabilità o alla presunta pericolosità dell'interlocutore"<sup>179</sup>, sarebbe forse opportuno limitare i margini di discrezionalità insiti nella normativa unilaterale a favorire lo strumento pattizio-negoziale che presuppone una valutazione concreta della conformità ordinamentale delle confessioni religiose. Il rispetto del principio di neutralità dello Stato impone che esso si rapporti con le istituzioni confessionali senza generare discriminazioni o differenziazioni irragionevoli, evitando di sovrapporre i propri interessi a quelli delle confessioni, e nel pieno rispetto dell'autonomia e indipendenza di tutti i gruppi religiosi. Pur riservando ai ministri di culto una condizione particolare (costituita da speciali facoltà e diritti, ma anche specifici obblighi e prerogative), lo stato non può crearli come tali, bensì, utilizzando gli appositi strumenti di collegamento tra ordinamenti confessionali e ordinamento statale, può solo valutare la congruenza delle certificazioni delle autorità culturali ai criteri precedentemente fissati.

---

<sup>173</sup> Il C.S.M., con delibera del 20 maggio 1982, ha ammesso un ecclesiastico richiedente a sostenere le prove del concorso a uditore giudiziario superando le perplessità sollevate dal Ministero di Grazia e Giustizia. Sull'argomento si veda: COLELLA P., *Sulla idoneità di un ministro del culto cattolico ad esercitare la funzione di magistrato*, in *Diritto e giurisprudenza*, fasc. 2., 1982, p. 958 e ss.

<sup>174</sup> Cfr. Corte di Cassazione Civile, sent. n. 3193 del 14 aprile 1997, cit., p. 881 e ss.

<sup>175</sup> JEMOLO A.C., *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., p. 236.

<sup>176</sup> CARDIA C., *Principi di Diritto Ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, cit., 2002, p. 223.

<sup>177</sup> VANNICELLI L., *Sulla condizione giuridica dei ministri di culto*, cit., 1976, p. 993

<sup>178</sup> Cfr. VANNICELLI L., *Ancora sulla problematica (ecclesiasticistica) connessa al tema della rilevanza dei ministri di culto nell'ordinamento italiano vigente*, cit., p. 240.

<sup>179</sup> "Un orientamento pericolosissimo che riporta ad una visione differenziata (...) del diritto alla libertà religiosa e che sembra preludere (...) alla riproposizione di una scala di valori unica e valida per tutti, alla costruzione di recinti in cui rinchiudere le minoranze e di palizzate con cui proteggere la maggioranza" (FIORITA N., *Remunerazione e previdenza dei ministri di culto*, cit., p. 4).