



Paolo Cavana

(professore ordinario di Diritto canonico ed ecclesiastico nell'Università LUMSA di Roma, Dipartimento di Giurisprudenza Economia Politica e Lingue moderne)

I ministri di culto in Italia¹

The ministers of religion in Italian law¹

SOMMARIO: 1. La nozione di ministro di culto nell'ordinamento italiano - 2. Origini storiche della figura civilistica del ministro di culto - 3. Principi ispiratori dell'attuale normativa sui ministri di culto - 4. La normativa sui ministri di culto: le fonti - 5. Disposizioni restrittive sui ministri di culto - 6. I ministri di culto nel diritto penale - 7. I ministri di culto nella legislazione pattizia - 8. Ministri di culto e giurisdizione confessionale, tra autonomia e tutela dei diritti - 9. Il sostentamento dei ministri di culto - 10. La remunerazione del ministro di culto: natura della prestazione e tutela giurisdizionale - 11. Le molteplici attività socialmente rilevanti dei ministri di culto - 12. Problemi, vecchi e nuovi, e prospettive di riforma - 13. Osservazioni conclusive.

ABSTRACT: This contribution analyses the status of ministers of religion in the Italian legal system. It starts from a description of the historical foundations, which lies in Nineteenth-century liberal legislation, and arrives at a synthetic representation of the regulations currently in force in the unilateral State law and in the Concordat and Treaty legislation. The regulatory evolution, which is still in progress, describes the transition from a uniform and homogeneous concept of minister of religion, inspired by the Catholic priest and placed at the basis of a mostly restrictive legislation, to a more articulate and comprehensive one, reflecting the growing confessional pluralism of Italian society and the assertion of the right to religious freedom. This new approach represents the premise for a legislation that increasingly aims at protecting and promoting the status and the manifold activities of ministers of religion, particularly in the context of the strong enhancement of the Welfare State and of the Third sector. Finally, the article focuses on some problematic issues of the current legislation and on the apparent paradox that, in the face of a more favorable State legislation, nowadays the status of the minister of religion, and in particular that of the Catholic priest -

¹ Contributo non sottoposto a valutazione – Article not subjected to a double-blind evaluation.

È riprodotto il testo, completo di note, della relazione letta al X Simposio Internacional de Derecho concordatario su “*El régimen jurídico de los ministros de culto*”, svoltosi presso l'Università di Zaragoza (Spagna), Facultad de Derecho (1°-3 giugno 2022), ed è destinato alla pubblicazione nel volume a cura di Javier FERRER ORTIZ, *El régimen de los ministros de culto*, Editorial Comares, Granada, 2022.



who still represents the main reference for Italy's legislation - is undergoing a strong identity crisis in the ecclesial order, thus posing a series of problems also for society at large.

1 - La nozione di ministro di culto nell'ordinamento italiano

Nell'ordinamento italiano il termine "ministro di culto" può essere inteso in due modi: in senso stretto e in senso lato. In senso stretto, ossia come espressione normativa, esso designa una "qualifica civilistica onnicomprensiva"² con la quale il legislatore unilaterale statale ha inteso ricomprendere tutti coloro che, all'interno di una determinata comunità religiosa, assumono funzioni specifiche, talora anche di carattere gerarchico, in ordine alla direzione del culto e alla guida pastorale e spirituale dei fedeli, facendoli destinatari di una serie omogenea di disposizioni specifiche³.

In senso lato, ossia come nozione di carattere dottrinale, il termine "ministri di culto" ha invece una valenza descrittiva e più comprensiva, con la quale si intende designare la pluralità di qualificazioni normative più specifiche, di carattere soggettivo e di derivazione confessionale, introdotte per lo più da fonti concordatarie e pattizie (Intese), come quelle di "ecclesiastico" e "religioso"⁴, "rabbino", "pastore", "anziano", "presidenti di palo" e "presidenti del tempio" (Mormoni), etc., aventi diversificati ruoli e funzioni all'interno delle singole confessioni religiose.

² E. VITALI, A.G. CHIZZONITI, *Manuale breve Diritto ecclesiastico*, 2^a ed., Giuffrè, Milano, 2007, p. 123.

³ In dottrina si vedano A. BERTOLA, *Ministro di culto*, in *Noviss. dig. it.*, vol. X, Torino, 1964, p.741 ss.; F. ONIDA, *Ministri di culto*, in *Enc. giur.*, vol. XX, Treccani, Roma, 1990; S. FERRARI, *Ministri di culto*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. IX, Utet, Torino, 1994, p. 533 ss.; T. MAURO, *Considerazioni sulla posizione dei ministri dei culti acattolici nel diritto vigente*, in AA. VV., *Studi in onore di Vincenzo del Giudice*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1953, p. 101 ss.; C. MIRABELLI, *L'appartenenza confessionale. Contributo allo studio delle persone fisiche nel diritto ecclesiastico italiano*, Cedam, Padova, 1975.

⁴ Per approfondimenti, cfr. M. FERRABOSCHI, *Ecclesiastici (dir. eccl.)*, in *Enc. dir.*, vol. XIV, Giuffrè, Milano, 1965, pp. 250-272; S. LARICCIA, *Ecclesiastici*, in *Enc. giur.*, vol. XII, Treccani, Roma, 1989; R. BACCARI, *Considerazioni sui soggetti di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 1956. Sui religiosi cfr., P. CIPROTTI, *Gli ecclesiastici e i religiosi*, in *La legislazione ecclesiastica*, a cura di P.A. D'AVACK, Neri Pozza, Vicenza, 1967, p. 357 ss.; R. BOTTA, *Religiosi (dir. eccl.)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIX, Giuffrè, Milano, 1988, p. 742 ss. Per la normativa canonistica, cfr. G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto canonico*, 3^a ed., Giappichelli, Torino, 2009, p. 79 ss.; C. CARDIA, *La Chiesa tra storia e diritto*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 82 ss.



Nel trattare del tema terrò conto anche di questa nozione più ampia e sostanziale di ministro di culto nell'ordinamento italiano, come meglio articolata e specificata nella variegata legislazione pattizia⁵.

Premetto inoltre che, data la sua maggiore rilevanza sociale e il suo carattere di modello cui si è storicamente ispirato il legislatore statale, e talora anche le Intese con le altre confessioni religiose, procederò nella trattazione dei singoli istituti disciplinati dalla legislazione pattizia partendo dalla normativa sui ministri di culto della Chiesa cattolica, salvo specifici riferimenti, laddove necessario, ai ministri di culto di altre confessioni religiose.

2 - Origini storiche della figura civilistica di ministro di culto

Storicamente, quella di ministro di culto è una nozione risalente allo Stato liberale ottocentesco, di matrice separatista, con la quale il legislatore unitario, in un clima di aperto conflitto con la Chiesa cattolica, dopo aver esteso all'intera penisola l'abrogazione di alcuni anacronistici privilegi del clero (*privilegium fori*, *privilegium immunitatis*, etc.), intese da un lato affermare il principio di parità di fronte alla legge di tutti i culti, i cui ministri venivano quindi ricompresi in una categoria unitaria valida per tutti, destinata a coprire le differenze di ruoli e funzioni all'interno dei vari culti, dall'altro ponendo una serie di significative limitazioni alla loro capacità giuridica, in quanto considerati, in particolare i ministri della Chiesa cattolica, come soggetti potenzialmente ostili allo Stato unitario e in grado di influenzare la popolazione⁶.

⁵ Per questa più ampia accezione del termine, cfr. **A. BETTETINI**, *Alla ricerca del ministro di culto. Presente e futuro di una qualifica nella società multireligiosa*, in *Quaderni di dir. e pol. eccl.*, 2000, 1, p. 249 ss.; **A. LICASTRO**, *I ministri di culto nell'ordinamento giuridico italiano*, Giuffrè, Milano, 2005; **E. VITALI, A.G. CHIZZONITI**, *Manuale breve*, cit., p. 123 ss.; **C. CIOTOLA**, *I ministri di culto in Italia*, Pellegrini, Cosenza, 2009; **C. CARDIA**, *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, 4^a ed., Giappichelli, Torino, 2015, p. 281 ss.; **M. CARNÌ**, *I ministri di culto delle confessioni religiose di minoranza: problematiche attuali*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale. Rivista telematica* (<https://www.statoechiese.it>) n. 19 del 2015, pp. 1-31; **G. DALLA TORRE**, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, 6^a ed., Giappichelli, Torino, 2019, p. 135 ss. Con riferimento a un progetto di una futura legge sulla libertà religiosa, cfr. **N. FIORITA, D. MILANI**, *Il personale religioso (Ministri di culto)*, in **AA. VV.**, *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, a cura di V. TOZZI, G. MACRÌ, M. PARISI, Giappichelli, Torino, 2010, p. 226 ss.

⁶ Per una efficace e compiuta ricostruzione dell'evoluzione storica della legislazione di



Da qui una serie di istituti di matrice giurisdizionalista, risalenti alle Monarchie assolute ma in parte conservati dal legislatore liberale, quali il controllo del governo sulle nomine dei ministri di culto in cura d'anime, alcuni reati propri per abuso delle loro funzioni in materia elettorale e per vilipendio delle istituzioni e delle leggi dello Stato (artt. 182-183 c.p.) e il regime delle loro incompatibilità e ineleggibilità. Altre disposizioni erano invece ispirate al riconoscimento di una timida tutela della libertà di culto, tra cui l'istituzione - a seguito della legislazione eversiva dell'asse ecclesiastico - di un primo sistema pubblico di sostentamento del clero mediante i così detti supplementi di congrua, una tutela penale dei ministri di culto e delle loro funzioni contro le forme più odiose di offesa loro arrecate (vilipendio e *turbatio sacrorum*: artt. 140-142 c.p., intitolati "*Dei delitti contro la libertà dei culti*") e la tutela del segreto ministeriale (art. 244 c.p.p.)⁷.

Oggi questa nozione, se pure tuttora prevista dall'ordinamento, rappresenta una categoria insufficiente e, per alcuni, addirittura in crisi nei suoi presupposti teorici⁸. In effetti essa esprime una visione uniforme del fenomeno religioso, propria di una società sostanzialmente omogenea dal punto di vista confessionale, oggi in larga parte superata, che ha lasciato il posto a un crescente pluralismo religioso e confessionale nel quale si riflette una pluralità eterogenea di ruoli e funzioni confessionali tra loro molto diversificate, tante quante sono le numerose denominazioni e tradizioni religiose oggi presenti nel paese. Il rischio concreto è che attraverso la nozione di ministro di culto, modellata dal legislatore unilaterale sulla figura del prete cattolico, si estenda ad altre figure confessionali, con differenti ruoli e funzioni, una complessa condizione giuridica a essi sostanzialmente estranea.

3 - Principi ispiratori dell'attuale normativa sui ministri di culto

epoca liberale, ivi denominata "diritto ecclesiastico della tolleranza", cfr. **A. LICASTRO**, *I ministri di culto*, cit., p. 24 ss.

⁷ Sulla legislazione di epoca liberale sui ministri di culto, cfr. **A. GALANTE**, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Società Editrice Libreria, Milano, 1914, p. 494 ss.; **C. CALISSE**, *Diritto ecclesiastico*, G. Barbèra Editore, Firenze, 1923, p. 80 ss.; **A.C. JEMOLO**, *Elementi di diritto ecclesiastico*, Vallecchi, Firenze, 1927, pp. 263 ss., 294 ss., 384 ss.

⁸ Cfr. **A. BETTETINI**, *Alla ricerca del ministro di culto*, cit., p. 251 ss.



Oltre al contesto sociale e al panorama religioso, sono mutati anche i principi ispiratori della disciplina del fenomeno religioso, in cui si cala la figura del ministro di culto.

L'ordinamento italiano è infatti passato, dall'Unità (1861) a oggi, da un sistema separatista, dominante dalla seconda metà dell'Ottocento fino all'avvento del regime fascista, a uno di tipo confessionista, affermatosi con i Patti lateranensi del 1929, entrambi con significativi elementi giurisdizionalisti, e poi a quello della Costituzione repubblicana del 1948, tuttora in vigore, con i suoi principi di eguaglianza senza distinzione di religione (art. 3), libertà religiosa (art. 19), distinzione degli ordini (a. 7, primo comma), eguale libertà delle confessioni religiose (art. 8, primo comma), tutela e salvaguardia dell'autonomia confessionale (art. 8, secondo comma) e principi pattizio nei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose (artt. 7, cpv., e 8, terzo comma). Tutti principi, questi appena evocati, che tendono a collocare la figura del ministro di culto, nelle varie denominazioni proprie delle molteplici appartenenze confessionali che oggi caratterizzano il paese, al crocevia tra ordinamento civile e ordinamenti confessionali e come fondamentale figura di raccordo - su cui si scaricano anche crescenti tensioni - nelle relazioni sempre più intense che intercorrono tra tali ordinamenti in una società sempre più plurale dal punto di vista religioso e culturale, attraversata da crescenti e problematici processi di integrazione di popolazioni immigrate e di rifugiati, a seguito di conflitti e carestie generate dalla globalizzazione e dai cambiamenti climatici, a loro volta portatori di valori e fedi religiose diverse⁹.

Alla fissità di una categoria - quella di ministro di culto - ispirata a un intento fortemente regolatore del legislatore unilaterale statale, funzionale a un obiettivo di disciplinamento statale del fenomeno religioso, è subentrata una crescente molteplicità di figure soggettive confessionali riconosciute sul piano normativo, nella quali si riflette l'attuale e crescente pluralismo religioso e l'attuazione dei nuovi principi costituzionali. L'area o sfera di applicazione dell'originaria categoria civilistica si riduce per lasciare spazio a nuove ed eterogenee figure di derivazione confessionale, destinate peraltro a prevalere sulle prime, in

⁹ Sulla formula "ministro di culto" come strumento di collegamento tra ordinamenti, statale e confessionali, P. RICCA, *Le religioni*, Laterza, Roma-Bari, 2004, p. 156, per il quale tale formula realizza "una forma di rinvio agli ordinamenti o comunque al complesso di regole confessionali, che tecnicamente assume la denominazione di *presupposizione*". Per ulteriori approfondimenti, cfr. ID., *Metamorfosi della sovranità e ordinamenti confessionali. Profili teorici dell'integrazione tra ordinamenti nel diritto ecclesiastico italiano*, Giappichelli, Torino, 1999, p. 217 ss.



caso di conflitto tra norme, in forza del criterio di specialità (*lex specialis derogat generali*): oltre a quelle di “ecclesiastico” e “religioso” (e poi vescovo e cardinale), già introdotte dal Trattato lateranense e dal Concordato del 1929 e riproposte nell’Accordo di revisione concordataria del 1984, vi sono quelle di “rabbino”, “pastore”, “anziano”, “monaco” (buddista), “colportore” (avventista), etc. In questo campo il diritto comune cede sempre più spazio al diritto pattizio e, attraverso di esso, ai diritti confessionali.

La residua rilevanza della categoria civilistica di “ministro di culto”, storicamente funzionale a una sua tendenziale assimilazione nel diritto penale e amministrativo a quella di pubblico ufficiale, tende a restringersi a quelle attività o atti che assumono una specifica rilevanza giuridica nell’ordinamento statale (celebrazione del matrimonio, assistenza spirituale nelle istituzioni pubbliche protette, norme penali). Per contro la sua rilevanza si affievolisce quasi fino a svanire, dando spazio alla specificità delle varie figure confessionali, negli ambiti di esercizio del diritto di libertà religiosa più strettamente connessi alla vita della comunità religiosa, ove il principio di distinzione degli ordini e di laicità dello Stato tende invece a sottolineare la sostanziale estraneità e irriducibilità delle qualifiche e funzioni confessionali a quelle proprie degli apparati pubblici e dei loro organi. Da qui la tendenza della dottrina più recente se non a escludere, a circoscrivere in termini assai più ridotti rispetto al passato, e solo per casi espressamente previsti, l’attribuzione della qualifica di pubblico ufficiale al ministro di culto nel compimento di atti - per lo più estrinsecazioni di un potere certificativo - che, se pur destinati a produrre effetti civili nell’ordinamento dello Stato (per es. il matrimonio religioso attraverso la trascrizione), corrispondono all’esercizio del suo ministero spirituale¹⁰.

¹⁰ Cfr. la compiuta analisi svolta da **A. LICASTRO**, *I ministri di culto*, cit., p. 253 ss., per il quale «il principio della distinzione degli ordini (o, se si vuole, la “laicità” dello Stato) esclude che in linea generale il ministro di culto possa considerarsi di per sé (ossia in rapporto allo svolgimento del proprio ministero ecclesiastico) investito di una pubblica funzione; nulla esclude, tuttavia, che egli possa essere chiamato a esercitare pubbliche funzioni, venendo in rilievo particolari momenti di collegamento e di raccordo tra l’ordine civile e l’ordine confessionale», indicando come esempi la redazione del testamento ricevuto ai sensi dell’art. 609 c.c., peraltro espressione di poteri pubblicistici non riferibili direttamente alla funzione ecclesiastica sua propria, e alcune fattispecie penali riferibili al ministro di culto nell’esercizio di poteri certificativi, come nel caso della redazione e trasmissione dell’atto di matrimonio. A tale proposito l’A. osserva: “si tende generalmente a sottolineare l’impossibilità di fare rientrare tra le finalità pubblicistiche l’esercizio della funzione ecclesiastica, in sé e per sé considerata, ma si riconosce in via



In questa complessa evoluzione normativa è possibile anche cogliere il passaggio da una concezione del diritto di libertà religiosa inteso prevalentemente come mera libertà di culto e diritto alla parità e uniformità di trattamento giuridico, rivendicata tradizionalmente dalle minoranze religiose in un contesto sociale segnato dalla presenza dominante e quasi esclusiva della Chiesa cattolica, a una sua concezione più avanzata, tipica di una società pluralista, ove esso è inteso piuttosto, quasi all'opposto, come diritto al riconoscimento della propria specifica e diversificata identità religiosa, sia sul piano individuale che su quello collettivo dei vari gruppi religiosi¹¹. Un passaggio - questo dall'uniformità della disciplina del fenomeno religioso alla tutela della diversità religiosa - che corrisponde anche all'evoluzione più recente del diritto primario dell'Unione europea (art. 22, Carta dei diritti fondamentali dell'UE) e che risulta del tutto coerente con il principio supremo di laicità dello Stato, ispiratore dell'intero ordinamento italiano in materia religiosa, il quale "implica non indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale" (C. cost., sent n. 203 del 1989).

4 - La normativa sui ministri di culto: le fonti

La condizione giuridica dei ministri di culto si ricava, come già indicato, sia da fonti di origine pattizia (Concordato, Intese), espressione dei principi costituzionali (artt. 7-8, 19 Cost.), sia da fonti di origine unilaterale statale, quest'ultime risalenti a differenti periodi storici e matrici ideologiche che le rendono non sempre in linea con i principi dell'ordinamento vigente.

Tra le fonti di origine pattizia occorre ricordare innanzitutto l'art. 3, secondo comma, della legge n. 121 del 1985 (Accordo di revisione del Concordato Lateranense) e le disposizioni relative ai ministri di culto, con differenti denominazioni e funzioni, nelle leggi attuative delle Intese con

eccezionale la qualifica penalistica di pubblico ufficiale nel ministro di culto che presti una attività di carattere certificativo, destinata a produrre precise conseguenze giuridiche nell'ordinamento statale" (pp. 269-270).

¹¹ Sui presupposti filosofici e culturali di questa evoluzione del diritto di libertà religiosa, e degli altri i diritti di libertà, nello Stato di democrazia pluralista, cfr. J. HABERMAS, C. TAYLOR, *Multiculturalismo. Lotte per il riconoscimento*, Feltrinelli, Milano, 1998.



le confessioni religiose diverse da quella cattolica¹². Principio generale ricavabile da tali disposizioni è quello della libertà delle singole confessioni religiose, nell'autonomia riconosciuta loro dalla Costituzione, di nominare i propri ministri senza ingerenza alcuna da parte dello Stato. Ricorrono poi disposizioni particolari, come in materia di libertà di ministero, con particolare riferimento alle istituzioni cosiddette "totalizzanti" o protette (Forze armate, polizia, istituti di prevenzione e pena, istituzioni sanitarie e assistenziali ecc.), ovvero di esenzione dall'obbligo del servizio militare (le previsioni normative al riguardo sono ora inoperanti, a meno di mobilitazione generale, a seguito della sospensione del servizio militare obbligatorio). In alcuni casi è prevista la mera comunicazione all'autorità statale, fatta dalla confessione religiosa di appartenenza, delle nomine dei ministri di culto: ciò al fine di rendere edotta l'autorità stessa della identità delle persone che sono legittimate a svolgere una funzione o un servizio giuridicamente rilevante per l'ordinamento statale (si pensi, ad esempio, nel caso di matrimonio celebrato dinnanzi al ministro di culto, in rapporto alla trascrizione nei registri dello stato civile del relativo atto matrimoniale).

Per quanto riguarda le confessioni religiose riconosciute ma senza Intesa, occorre rifarsi ancora oggi alla legge sui culti ammessi n. 1159 del 1929 (e al relativo regolamento di esecuzione: R.D. n. 289 del 1930), risalente all'età del fascismo, che prevede un peculiare procedimento amministrativo di approvazione dei ministri di culto da parte del Ministro dell'interno (art. 3)¹³. In questo caso l'autonomia delle confessioni senza Intesa appare più limitata e, secondo alcuni, in violazione del diritto di

¹² Cfr. art. 2, secondo comma, della legge n. 449 del 1984 (Intesa con la Tavola valdese); art. 2, secondo comma, della legge n. 516 del 1988 (Intesa con la Chiesa avventista); art. 2, secondo comma, della legge n. 517 del 1988 (Intesa con le Assemblee di Dio in Italia); art. 3, primo comma, della legge n. 101 del 1989 (Intesa con l'Unione delle Comunità ebraiche in Italia); art. 3 della legge n. 116 del 1995 (Intesa con l'Unione Cristiana Evangelica Battista d'Italia-UCEBI); art. 3, secondo comma, della legge n. 520 del 1995 (Intesa con la Chiesa Evangelica Luterana in Italia-CELI); art. 2, secondo comma, della legge n. 126 del 2012 (Intesa con la Sacra arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale); art. 3, secondo comma, della legge n. 127 del 2012 (Intesa con la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni); art. 3, primo comma, della legge n. 128 del 2012 (Intesa con la Chiesa Apostolica in Italia); art. 2, secondo comma, della legge n. 245 del 2012 (Intesa con l'Unione Buddhista Italiana); art. 2, secondo comma, della legge n. 246 del 2012 (Intesa con l'Unione Induista Italiana); art. 2, secondo comma, della legge n. 130 del 2016 (Intesa con l'Istituto Buddista Italiano Soka Gakkai); art. 2, primo comma, della legge n. 240 del 2021 (Intesa con l'Associazione "Chiesa d'Inghilterra").

¹³ In giurisprudenza, cfr. Cons. Stato, sez. I, 16 giugno 2004, n. 7499, in *Quaderni di dir. e pol. eccl.*, 2005, 3, p. 1004.



libertà religiosa e della pari libertà delle confessioni religiose (art. 8, primo comma, Cost.). Tuttavia già nel 1958 la Corte costituzionale intervenne per escludere l'asserita incostituzionalità di tale disposizione, precisando che l'approvazione governativa della nomina dei ministri di culto è richiesta solo per conferire a essa eventuali effetti nell'ordinamento civile (rilevanza civile del matrimonio religioso, accesso a strutture pubbliche, etc.), lasciando "impregiudicata la libera esplicazione del culto (in quanto non esclude la figura del ministro di culto non approvato, ma esclude soltanto gli effetti giuridici degli atti da lui compiuti)" (Corte cost., sent. n. 59 del 1958).

5 - Disposizioni restrittive sui ministri di culto

La figura del ministro di culto è presente in numerose altre disposizioni contenute nell'ordinamento, sia di carattere generale che di carattere speciale. A questo riguardo si possono ricordare le *incompatibilità* tuttora previste per i ministri di qualunque culto, talora limitatamente a coloro che sono in cura d'anime, all'esercizio delle professioni di notaio (art. 2 legge n. 89 del 1913) e fino a qualche tempo fa anche di avvocato (art. 3 R.D.L. n. 1578 del 1933); all'esercizio dell'ufficio di giudice popolare (art. 12 legge n. 287 del 1951), delle funzioni di giudice di pace (art. 8 legge n. 374 del 1991), o di giudice onorario aggregato (art. 2, ottavo comma, legge n. 276 del 1997)¹⁴.

Si aggiungono poi i casi di *ineleggibilità* a una serie di cariche elettive, tra cui quelle di sindaco, presidente della provincia, consigliere comunale, provinciale e circoscrizionale (art. 60 del T.U. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali: d.lgs. n. 267 del 2000), nonché a presidente della Regione, componente della Giunta regionale o consigliere regionale (cfr. art. 2, primo comma, n. 4, legge n. 154 del 1981), limitatamente a quelle Regioni che, dopo la revisione del Titolo V della Costituzione (in particolare dell'art. 122) e l'entrata in vigore della legge n. 165 del 2004, non abbiano provveduto a darsi leggi regionali in materia o abbiano ritenuto di dover mantenere le cause di ineleggibilità previste dalla citata legge del 1981.

¹⁴ In argomento, cfr. **A. ADVERSI**, *Note sull'incompatibilità dei ministri di culto e degli ecclesiastici a coprire degli uffici pubblici*, in *Dir. eccl.*, 1962, I, p. 69 ss.; Cons. Naz. Forense, 31 maggio 1974, in *Dir. eccl.*, 1974, II, p. 412 ss., e Cass., sez. un., 16 luglio 1976, n. 2848, in *Giust. civ.*, 1977, I, p. 333 ss., con nota di **M. DELLA CASA**, *Incompatibilità tra la funzione di ministro di culto e la professione forense*.



Le incompatibilità e le cause di ineleggibilità richiamate, anche laddove contenute in fonti normative relativamente recenti, manifestano un indirizzo che fu tipico del legislatore liberale, il quale, nel contesto di una politica ecclesiastica caratterizzata da orientamenti laicisti e al tempo stesso giurisdizionalisti, tendeva a escludere la presenza dei ministri di culto - e segnatamente del clero cattolico - da uffici pubblici, al fine di evitare che, abusando delle relative funzioni, potessero orientare l'opinione pubblica in senso difforme rispetto alla politica del Governo.

Come è stato osservato in dottrina, simili preoccupazioni non hanno più una reale giustificazione nell'ordinamento attuale, ispirato a principi di libertà e di pluralismo, oltre che all'eguaglianza di tutti i cittadini dinnanzi alla legge a prescindere (anche) dalla loro qualificazione confessionale¹⁵. Di conseguenza simili disposizioni, che incidono non solo sulla capacità giuridica ma anche sui diritti politici di una categoria di cittadini, appaiono non solo anacronistiche ma in alcuni casi anche di dubbia costituzionalità. In qualche caso il legislatore più recente ha mostrato sensibilità al problema, rimuovendo, nel quadro di alcune recenti riforme, l'incompatibilità del ministro di culto all'esercizio della professione di commercialista (d.lgs. n. 139 del 2005) e di quella forense (legge 31 dicembre 2012, n. 247). Così pure in qualche legislazione regionale è scomparsa l'antica causa di ineleggibilità dei ministri di culto.

Diversa, evidentemente, è l'ipotesi in cui fosse la normativa confessionale a precludere o a sconsigliare al ministro di culto l'esercizio di determinate attività professionali o di determinati uffici pubblici, ritenuti incompatibili con la sua funzione o ruolo all'interno della comunità religiosa (cfr. can. 285 c.i.c.). In questo caso sarebbe infatti il soggetto a dover fare una scelta, che potrebbe avere effetti nell'ambito confessionale ma senza alcuna lesione dei suoi diritti civili e politici. Una situazione di questo genere, infatti, può favorire la percezione della distinzione tra religione e politica e appare senz'altro conforme a una concezione di sana laicità dello Stato.

6 - I ministri di culto nel diritto penale

La qualifica di ministro di culto assume particolare rilevanza nell'ambito del diritto penale, a cominciare dai casi nei quali egli possa essere considerato, a motivo delle funzioni svolte, un pubblico ufficiale (art. 357

¹⁵ Cfr. G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., p. 138.



c.p.) o un esercente un pubblico servizio (art. 358 c.p.). Essa poi entra in rilievo nell'ambito delle circostanze aggravanti comuni del reato, nella misura in cui il fatto criminoso sia stato commesso dal ministro di culto abusando della sua qualità o dei suoi poteri, ovvero quanto sia stato commesso contro una persona rivestita di tale qualità (cfr. art. 61, nn. 9-10, c.p.). La legge n. 85 del 2006, poi, apportando modifiche al Codice penale in materia di reati di opinione, ha riformulato una serie di reati in materia religiosa sanzionando le offese a una confessione religiosa attuata mediante vilipendio di un ministro di culto e il turbamento delle funzioni religiose, quelle cioè solitamente presiedute da un ministro di culto¹⁶.

Una peculiare fattispecie penale è quella prevista dalle norme in materia elettorale (art. 98 D.P.R. n. 361 del 1957, per le elezioni di Camera e Senato; art. 88 T.U. n. 570 del 1960 per le elezioni comunali e regionali; art. 1 legge n. 108 del 1968 e art. 51 legge n. 352 del 1970 per il referendum), per la quale è penalmente sanzionato il ministro di culto che, abusando delle proprie attribuzioni, si adoperi per vincolare il voto degli elettori. Si tratta di una fattispecie che in momenti di forte contrapposizione ideologica (comunisti-anticomunisti nel secondo dopoguerra; favorevoli o contrari a referendum abrogativi di leggi ad alta valenza etica, come quelle sul divorzio e sull'aborto) ha trovato una qualche applicazione, rimanendo però sempre problematico il discrimine tra abuso delle attribuzioni del ministro di culto, vale a dire un loro uso non coerente con le finalità propriamente religiose (ma spetta poi al giudice penale fissare i limiti di tali attribuzioni?), e uso legittimo di tali attribuzioni, nell'ambito del quale non può non rientrare anche la funzione magisteriale di illuminazione delle coscienze dei fedeli anche su questioni che attengono all'ordine sociale e politico, oggi espressamente tutelata dalla normativa pattizia e dal diritto alla libera manifestazione del pensiero (art. 21 Cost.)¹⁷.

Particolarmente rilevante appare poi l'insieme delle norme, sia di origine unilaterale statale sia di origine bilaterale convenzionale (cfr. ad esempio l'art. 3 della legge n. 101 del 1989, relativa all'Intesa con le Comunità ebraiche; l'art. 4 della legge n. 520 del 1995, relativa all'Intesa

¹⁶ Per approfondimenti, cfr. **G. DALLA TORRE**, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., pp. 56-60, 139-140.

¹⁷ In argomento, cfr. **S. FERRARI**, *Legislazione ecclesiastica e prassi giurisprudenziale. Gli abusi dei ministri di culto tra laicizzazione della normativa e confessionismo della magistratura*, Cedam, Padova, 1977; **F. LUNARI**, *Diritti e doveri dei ministri di culto in relazione ai referendum abrogativi*, in *Giur. it.*, 1978, II, p. 413 ss.; **G. DALLA TORRE**, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., p. 139.



con la Chiesa Evangelica Luterana in Italia-CELI), in materia di segreto dei ministri di culto.

Con riferimento alla prima categoria di norme, si può richiamare innanzitutto l'art. 200 c.p.p. che, nel quadro della più generale protezione del segreto professionale, dispone che non possono essere obbligati a deporre su quanto hanno conosciuto per ragione del proprio ministero, ufficio o professione, salvi i casi in cui abbiano l'obbligo di riferirne all'autorità giudiziaria, oltre ad avvocati, notai, medici e altri esercenti analoghe professioni, anche "i ministri di confessioni religiose i cui statuti non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano", che costituiscono anzi la prima categoria menzionata dalla norma (art. 200, primo comma, lett. a; in termini analoghi, cfr. art. 249 c.p.c. per quanto attiene alla facoltà di astensione dei testimoni nel processo civile).

La disposizione pone dunque un principio di autonomia del ministro di culto nel valutare il carattere riservato delle informazioni di cui è venuto in possesso nell'esercizio del ministero, ma riconosce altresì il potere dell'autorità giudiziaria di sindacare la fondatezza delle ragioni addotte dal ministro di culto nell'invocare la tutela del segreto, e qualora lo ritenesse infondato "ordina al testimone di deporre" (art. 200, secondo comma). La tutela del segreto dei ministri di culto è integrata dall'art. 271 c.p.p. laddove, con una formula generale relativa al segreto professionale, vieta l'utilizzo di intercettazioni quando abbiano a oggetto fatti conosciuti in ragione del loro ministero¹⁸.

Si deve notare che le disposizioni in questione sono poste a tutela non tanto della persona del ministro di culto ma della sua funzione, e quindi della libertà religiosa istituzionale e della libertà religiosa del fedele che acceda al suo ministero; tant'è che il ministro di culto è soggetto alle sanzioni previste dall'art. 622 c.p., che puniscono chiunque, avendone notizia per ragioni del proprio ufficio o della propria professione, riveli un segreto senza giusta causa.

7 - I ministri di culto nella legislazione pattizia

¹⁸ Per approfondimenti, cfr. **A. LICASTRO**, *Indagini giudiziarie e ministero pastorale*, in *Dir. eccl.*, 1989, I, p. 517 ss.; **ID.**, *Tutela del segreto professionale e ministri di culto: il caso dei testimoni di Geova*, in *Dir. fam. e pers.*, 1997, p. 267 ss.; **D. MILANI**, *Segreto, libertà religiosa e autonomia confessionale. La protezione delle comunicazioni tra ministro di culto e fedele*, Eupress-FTL, Lugano, 2008.



La legislazione pattizia, a partire dal Concordato del 1929, modificato dal più recente Accordo di revisione concordataria del 1984, e dalle numerose Intese (oggi tredici) con le altre confessioni religiose, ha ampliato la nozione di ministro di culto, estendendola a una molteplicità di figure soggettive di derivazione confessionale, e ne ha ampliato altresì i contenuti di tutela, conformemente alla rinnovata e più ampia concezione del diritto di libertà religiosa, nella sua triplice dimensione individuale collettiva e istituzionale, accolta dallo Stato costituzionale contemporaneo.

Emblematiche sono, in tal senso, le disposizioni previste dall'Accordo tra Italia e Santa Sede del 1984, reso esecutivo con legge n. 121 del 1985, che ha poi costituito il modello normativo seguito anche dalle Intese. Innanzitutto è affermato il principio generale per cui "la nomina dei titolari di uffici ecclesiastici è liberamente effettuata dall'autorità ecclesiastica" (art. 3, secondo comma), senza alcun intervento preventivo da parte dell'autorità italiana, com'era invece previsto dal previgente testo concordatario (e dalla precedente legge delle Guarentigie del 1871). La disposizione vigente prevede solo che l'autorità ecclesiastica è tenuta a dare "comunicazione alle competenti autorità civili della nomina degli Arcivescovi e Vescovi, dei Coadiutori, degli Abati e Prelati con giurisdizione territoriale, così come dei Parroci e dei titolari degli altri uffici ecclesiastici rilevanti per l'ordinamento dello Stato" (art. 3, secondo comma). Tale comunicazione, pertanto, in quanto successiva alla nomina, non conferisce all'autorità civile alcun potere di interferire su di essa e riguarda comunque solo le nomine a uffici ecclesiastici rilevanti per l'ordinamento statale, come quello di parroco e vescovo, cui l'ordinamento conferisce il potere di porre in essere atti (celebrazione di matrimoni) e attività (rappresentanza legale e amministrazione di enti ecclesiastici) civilmente rilevanti.

Un residuo di orientamenti di politica ecclesiastica del passato - quando cioè gli Stati temevano la nomina a uffici ecclesiastici di stranieri, perché considerati potenzialmente dei nemici - parrebbe riscontrarsi laddove il Concordato prevede che "salvo che per la diocesi di Roma e per quelle suburbicarie, non saranno nominati agli uffici" ecclesiastici rilevanti per l'ordinamento statale "ecclesiastici che non siano cittadini italiani" (art. 3, terzo comma). Il requisito della cittadinanza italiana pone quindi un limite alla libertà di organizzazione della Chiesa, che dovette sembrare minimo al tempo dell'Accordo, anche tenendo conto della prevista eccezione per la diocesi di Roma, ma che oggi, in piena crisi delle vocazioni sacerdotali e con una crescente scarsità di clero in molte aree del paese, può rappresentare un problema, tenuto conto anche del processo di globalizzazione in atto e della libertà di circolazione e stabilimento



prevista dalla normativa dell'UE. D'altra parte, in quanto concordata dalle due parti contraenti, la disposizione non viola sicuramente il principio della sovranità della Chiesa nel proprio ordine (art. 7, primo comma, Cost.) ma si segnala tra quelle che potrebbero subire nel prossimo futuro una qualche modifica concordata.

Le disposizioni concordatarie sia sul servizio militare di ecclesiastici e religiosi, sia sul rinvio del servizio militare per gli studenti di teologia e i novizi religiosi (art. 4, commi primo e terzo, Acc.), risultano superate rispetto all'attuale situazione di sospensione della leva obbligatoria (legge 23 agosto 2004, n. 226) e il passaggio a un servizio militare professionale, quindi volontario¹⁹. Mantiene invece una sua ragion d'essere, per quanto l'ipotesi sia del tutto eccezionale, quanto previsto dall'art. 4, co. 2, dell'Accordo concordatario, ove si prevede che "in caso di mobilitazione generale gli ecclesiastici non assegnati alla cura d'anime sono chiamati a esercitare il ministero religioso fra le truppe, oppure, subordinatamente, assegnati ai servizi sanitari"²⁰, vale a dire a servizi che non contraddicono la figura del sacerdote ma che invece esprimono in qualche modo la sua missione caritativa.

L'art. 4, comma 4, dell'Accordo, con disposizione ripetuta anche nell'Intesa con l'Unione delle Comunità ebraiche italiane (art. 3, primo comma, legge n. 101 del 1989) e in molte altre, tocca la materia penale, disponendo che "gli ecclesiastici non sono tenuti a dare a magistrati o ad altra autorità informazioni su persone o materie di cui siano venuti a conoscenza per ragione del loro ministero"²¹. Questa disposizione amplia

¹⁹ In sede di revisione del Concordato del 1929, volendosi evitare ogni elemento privilegiario, l'antica esenzione automatica degli ecclesiastici (e dei religiosi) dal servizio militare di leva era stata trasformata in una estensione a questa categoria (cfr. art. 4, primo comma, Conc.) di quanto previsto, per la generalità dei cittadini italiani, in materia di obiezione di coscienza al servizio militare dalle leggi n. 772 del 1972 e n. 230 del 1998, leggi i cui contenuti normativi sono attualmente inoperanti nella misura in cui, e fin tanto che, rimarrà sospeso l'obbligo del servizio militare (cfr. legge n. 226 del 2004). Quanto all'art. 3 del vecchio testo del Concordato (che prevedeva l'esenzione automatica dal servizio militare dei sacerdoti e dei religiosi che avessero emesso voti) vedi **P. CIPROTTI**, *Alcune questioni circa l'art. 3 del Concordato*, in *Dir. eccl.*, 1933, p. 350 ss.

²⁰ In base all'art. 2, lett. a), del Protocollo Addizionale all'Accordo di revisione del Concordato del 1984, si considerano in cura d'anime "gli ordinari, i parroci, i vicari parrocchiali, i rettori di chiese aperte al culto ed i sacerdoti stabilmente addetti ai servizi di assistenza spirituale" di cui all'art. 11 Conc.

²¹ Disposizioni analoghe sono previste anche nell'Intesa con la Chiesa Evangelica Luterana in Italia (art. 4, terzo comma, legge n. 520 del 1995), nell'Intesa con la Sacra Arcidiocesi Ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa meridionale (art. 3, secondo comma, legge n. 126 del 2012), nell'Intesa con la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli



quanto previsto dal diritto comune in materia, laddove prevede l'opponibilità del segreto non solo all'autorità giudiziaria, ma anche a ogni altra autorità civile e senza possibilità di un sindacato sulle ragioni addotte²². Occorre inoltre notare che la disposizione in esame non riguarda solo quanto appreso dall'ecclesiastico nell'amministrazione del sacramento della penitenza (o "confessione"), che è assolutamente coperto dal segreto in sede canonica (can. 913 c.i.c.), ma riguarda in maniera più generale tutto quanto l'ecclesiastico ha appreso nell'esercizio del suo ministero, anche fuori del sacramento della penitenza.

Sempre in materia penale, il Concordato prevede l'obbligo dell'autorità giudiziaria "di dare comunicazione all'autorità ecclesiastica competente per territorio dei procedimenti penali promossi a carico di ecclesiastici" (art. 2, lett. b) del Protocollo Addizionale). La previsione, che ha dato luogo in passato a malintesi interpretativi, oggi superati, non costituisce un privilegio concesso alla Chiesa cattolica. Infatti la comunicazione all'autorità ecclesiastica non arresta il procedimento penale né interferisce nell'esercizio dell'azione penale ma risponde all'interesse della Chiesa e dello Stato, e degli stessi cittadini, a che siano adottati, se del caso, provvedimenti (come la rimozione o sospensione dell'ecclesiastico dall'ufficio canonico di cui è titolare) per evitare che l'imputato di un determinato reato possa eventualmente perdurare nel crimine²³. L'utilità della norma è oggi evidente in relazione a procedimenti penali per abusi commessi da ministri di culto nei confronti di minori.

ultimi giorni (art. 4, comma 4, legge n. 127 del 2012), nell'Intesa con la Chiesa Apostolica in Italia (art. 3, secondo comma, legge n. 128 del 2012); nell'Intesa con l'Unione Induista Italiana (art. 8, secondo comma, legge n. 246 del 2012), nell'Intesa con l'Istituto Buddista Italiano Soka Gakkai (art. 4, terzo comma, della legge n. 130 del 2016) e nell'Intesa con l'Associazione "Chiesa d'Inghilterra" (art. 3, secondo comma, della legge n. 240 del 2021).

²² In materia, proprio a causa di tali differenti formulazioni della disciplina del segreto d'ufficio dei ministri di culto nel diritto comune e in quello pattizio, non sono mancate divergenze interpretative anche nella giurisprudenza. In argomento, cfr. **E. VITALI, A.G. CHIZZONITI**, *Manuale breve*, cit., p. 130 ss.

²³ A seguito di alcune incertezze interpretative emerse in sede giurisprudenziale, la Commissione paritetica Italia-Santa Sede, istituita ai sensi dell'art. 14 dell'Accordo di revisione del Concordato Lateranense, ha precisato quando sorge l'obbligo di comunicazione, le modalità della comunicazione stessa e l'autorità ecclesiastica alla quale essa debba essere fatta. L'interpretazione concordata fu oggetto di uno scambio di lettere tra il Presidente del Consiglio dei Ministri, Romano Prodi, e il Segretario di Stato, cardinale Angelo Sodano, in data 26 luglio 2006, e il suo contenuto è stato di recente recepito nell'ordinamento interno con legge 22 aprile 2022, n. 70 (art. 4).



8 - Ministri di culto e giurisdizione confessionale tra autonomia e tutela dei diritti

Un aspetto importante della condizione giuridica dei ministri di culto riguarda la loro posizione all'interno dell'ordinamento confessionale di appartenenza, di cui sono un organo qualificato con precise funzioni. In termini generali il rapporto che intercorre, sul piano spirituale e disciplinare, tra il singolo ministro di culto e la sua comunità religiosa è soggetto alla normativa confessionale, in quanto rientra nell'ambito dell'autonomia organizzativa delle confessioni religiose espressamente tutelata dalla legislazione pattizia e, se pur con dei limiti, dal principio costituzionale di autonomia istituzionale a essa riconosciuto dagli artt. 7 e 8 della Costituzione (cfr. Corte. cost., sent. n. 259 del 1990). Di ciò è conferma anche il potere certificativo costantemente riconosciuto all'autorità confessionale dalla legislazione pattizia, e in misura ridotta anche dalla legislazione unilaterale statale, nell'attestare ufficialmente la qualifica di ministro di culto di alcuni fedeli e la loro appartenenza ai relativi ruoli, abilitandoli con ciò al compimento anche di atti (e attività) civilmente rilevanti.

È stato altresì precisato che

“il riconoscimento della potestà spirituale e disciplinare ecclesiastica è uno dei frutti dell'acquisizione del carattere laico da parte dello Stato, che non intende fare da arbitro in questioni religiose, aliene rispetto alla sua competenza”²⁴.

D'altra parte il ministro di culto, se pure organo di una confessione religiosa, rimane pienamente titolare dei diritti fondamentali riconosciuti nell'ordinamento italiano a ogni cittadino e alla persona umana in quanto tale, secondo il principio di cui all'art. 2 della Costituzione: “la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità”.

In alcuni casi occorre quindi bilanciare tra loro due principi di pari valore costituzionale: la salvaguardia dell'autonomia confessionale (art. 8, secondo comma, Cost.) - l'art. 7 della Costituzione parla di “sovranità” e “indipendenza” della Chiesa cattolica nel suo proprio ordine -, peraltro componente essenziale del principio supremo di laicità dello Stato²⁵, e la tutela dei diritti inviolabili dell'uomo anche all'interno delle formazioni sociali.

²⁴ C. CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico*, cit., p. 295.

²⁵ Cfr. Corte cost., sent. 25 maggio 1990, n. 259, in *Foro it.*, 1991, I, c. 3028 ss.



A questa ipotesi fa riferimento una specifica disposizione dell'Accordo con la Santa Sede, nella quale si precisa che "la Santa Sede prende occasione dalla modificazione del Concordato lateranense per dichiararsi d'accordo, senza pregiudizio per l'ordinamento canonico, con l'interpretazione che lo Stato italiano dà dell'art. 23, secondo comma, del Trattato lateranense, secondo la quale gli effetti civili delle sentenze e dei provvedimenti emanati da autorità ecclesiastiche, previsti da tale disposizione [ovvero quelli "circa persone ecclesiastiche o religiose e concernenti materie spirituali o disciplinari"] vanno intesi in armonia con i diritti costituzionalmente garantiti ai cittadini italiani"²⁶.

La precisazione, se pure inserita nell'ambito dell'Accordo con la Santa Sede, si ricollega evidentemente a un principio più generale che interessa oggi tutte le confessioni religiose e, all'interno di esse, l'esercizio del potere disciplinare degli organi di governo sui propri ministri di culto²⁷.

In sostanza, un provvedimento dell'autorità ecclesiastica di carattere organizzativo o disciplinare avente per oggetto un ecclesiastico, come per esempio una censura o la rimozione di un parroco dall'ufficio parrocchiale e dalla parrocchia, non potrà essere oggetto di sindacato nel merito da parte del giudice civile, il quale non può interferire nell'ordine confessionale né, quindi, modificare revocare o annullare un simile provvedimento ecclesiastico. Provvedimento che per sé resta però privo di esecutorietà nell'ordinamento italiano salvo il ricorso, qualora necessario, al giudice italiano dell'esecuzione previa verifica della sua conformità a essenziali requisiti di carattere formale. Il giudice italiano potrà però valutare, su istanza del ricorrente, se - a causa delle concrete modalità e/o di altri effetti del provvedimento - ricorrano gli estremi di una lesione di

²⁶ Sull'origine della norma nel Trattato lateranense, cfr. **A.C. JEMOLO**, *Significato e valore dell'art. 23 cpv. del Trattato del Laterano*, in *Foro it.*, 1941, I, c. 576 ss.; **C. CARDIA**, *Rilevanza civile delle sentenze e dei provvedimenti ecclesiastici di cui all'art. 23 cpv. del Trattato lateranense*, in **AA. VV.**, *Studi per la revisione del Concordato*. A cura della cattedra di diritto ecclesiastico dell'Università di Roma. Con un saggio introduttivo di **P.A. D'AVACK**, Cedam, Padova, 1970, p. 352 ss.

²⁷ Cfr. Cass. civ., sez. un., sent. 27 maggio 1994, n. 5213, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1995/3, p. 997: "il provvedimento, con funzione religiosa e disciplinare, di espulsione dalla Chiesa Avventista di un membro della comunità, considerato *uti fidelis* e non già *uti civis*, si sottrae a qualsiasi sindacato giurisdizionale dello Stato italiano, impegnato a riconoscere, in forza dei principi posti dall'art. 8 Cost., come interpretato dalla giurisprudenza costituzionale, e del protocollo d'intesa 29 dicembre 1986 - ratificato con l. 22 novembre 1988 n. 516 -, alla Unione delle Chiese Cristiane Avventiste del Settimo Giorno la piena autonomia in materia «disciplinare e spirituale»" (massima).



un suo diritto costituzionalmente garantito e, in tal caso, condannare l'autore del provvedimento al risarcimento del danno²⁸.

Il ministro di culto gode inoltre della tutela derivante dal principio di uguaglianza davanti alla legge (art. 3, primo comma, Cost.), pertanto un provvedimento ecclesiastico, per esempio irrogante una sanzione canonica, non potrà comunque determinare l'interruzione di un rapporto di pubblico impiego, salvo che questo abbia per oggetto lo svolgimento della sua funzione propriamente religiosa, come nel caso dei cappellani militari, carcerari od ospedalieri, perché la permanenza della qualifica confessionale e dell'esercizio delle connesse prerogative è in questo caso presupposto essenziale della prestazione richiesta²⁹.

9 - Il sostentamento dei ministri di culto

Nel contesto pluralista attuale la condizione economica dei ministri di culto è molto variegata. In molte confessioni religiose il ministro di culto svolge, accanto alla sua propria attività ministeriale, che l'impegna solo parzialmente, un'autonoma attività professionale e/o lavorativa in grado di fornirgli un reddito sufficiente alle proprie necessità di vita. Si aggiunga che spesso egli ha moglie e figli, quindi ha una propria famiglia da mantenere, ciò che rende ancor più importante lo svolgimento di un'autonoma attività professionale, tenuto anche conto che piccole comunità religiose, per di più se formate da fedeli immigrati, non sarebbero nemmeno in grado con le proprie scarse risorse di mantenere un ministro di culto.

La figura del sacerdote cattolico presenta invece, sotto questo profilo, una maggiore complessità, sia per le caratteristiche del suo ministero, che l'impegna a tempo pieno incidendo anche sulle sue scelte di vita (celibato), sia per le travagliate vicende storiche che in Italia hanno interessato nel corso dell'Ottocento il patrimonio ecclesiastico, il quale ha costituito per secoli la principale fonte di reddito per i titolari dei vari uffici ecclesiastici.

²⁸ Su questa complessa materia, cfr. **C. CARDIA**, *Principi di diritto ecclesiastico*, cit., p. 295 ss. Sull'ampio dibattito che l'interpretazione di questa disposizione ha suscitato nella dottrina, cfr. l'approfondito studio di **P. LOJACONO**, *L'art. 23 cpv. del Trattato Lateranense: tentazioni giurisdizionaliste e tutela dell'ordinata colligatio (A vent'anni dalla stipula dell'Accordo di Villa Madama)*, in *Iustitia*, 2-3/2004. Numero monografico intitolato "A vent'anni dalla revisione del Concordato", p. 247 ss., specialmente p. 286 ss.

²⁹ Cfr. **G. DALLA TORRE**, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., p. 143.



La revisione del Concordato lateranense ha determinato una profonda riforma del sistema di sostentamento del clero cattolico, al posto di quello precedentemente formatosi a seguito della legislazione eversiva ottocentesca, lasciata sostanzialmente integra dal Concordato del 1929. L'innovazione ha tratto spunto anche dai profondi mutamenti apportati in materia dal Codice di diritto canonico del 1983, soprattutto con la soppressione del sistema dei benefici ecclesiastici³⁰.

La legge n. 222 del 1985, attuativa dell'Accordo del 1984, ha previsto l'erezione in ogni diocesi, o tra più diocesi, di un Istituto di sostentamento del clero, e a livello nazionale dell'Istituto centrale di sostentamento del clero (art. 21), aventi nell'ordinamento italiano riconoscimento come enti ecclesiastici civilmente riconosciuti (art. 22). Scopo di questi Istituti è quello di assicurare il congruo e dignitoso sostentamento del clero cattolico che svolge servizio a favore delle diocesi (quindi con esclusione di quegli ecclesiastici che svolgono altre attività lavorative), nella misura fissata secondo criteri uniformi dettati dalla CEI. Le prestazioni degli Istituti diocesani sono assicurate dalle rendite del loro patrimonio, derivante dagli enti beneficiari soppressi, nonché dalle integrazioni che fossero necessarie, a opera dell'Istituto centrale, che a sua volta si alimenta con le donazioni annuali dei fedeli (art. 46), che sono detraibili entro un certo tetto dal complessivo reddito imponibile, e soprattutto con le somme versate dallo Stato italiano in base a sistema dell'otto per mille³¹.

Infatti la legge n. 222 prevede che

“una quota pari all'otto per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, liquidata dagli uffici sulla base delle dichiarazioni annuali, è destinata, in parte, a scopi di interesse sociale o di carattere umanitario a diretta gestione statale e, in parte, a scopi di carattere religioso a gestione diretta della Chiesa cattolica”,

³⁰ In argomento, cfr. **S. BERLINGÒ**, *Sostentamento dei ministri di culto*, in *Enc. giur.*, vol. XXX, Treccani, Roma, 1993; **A. LICASTRO**, *Sostentamento dei ministri di culto* (postilla di aggiornamento), in *Enc. giur.*, vol. XXX, Treccani, Roma, 1999; **N. FIORITA**, *Remunerazione e previdenza dei ministri di culto*, Giuffrè, Milano, 2003; **P. CONSORTI**, *La remunerazione del clero. Dal sistema beneficiale agli Istituti per il sostentamento*, Giappichelli, Torino, 2000; **E. NICOLINI**, *Sostentamento del clero e vigilanza sull'amministrazione dei beni: la specialità della normativa italiana*, in *Dir. eccl.*, 2004, I, p. 752 ss.; **F. RICCIARDI CELSI**, *Promozione umana e responsabilità del singolo nel sistema di remunerazione del clero cattolico e nei rapporti tra Stato e Chiesa*, in *Iustitia*, 1997, p. 67 ss.

³¹ Cfr. **C. DAQUANNO**, *Istituti per il sostentamento del clero*, in *Enc. giur.*, Agg. XVI, Treccani, Roma, 2007.



tra cui il sostentamento del clero³². Si precisa poi che le destinazioni in questione “vengono stabilite sulla base delle scelte espresse dai contribuenti in sede di dichiarazione annuale dei redditi”, prevedendosi che “in caso di scelte non espresse dai contribuenti, la destinazione si stabilisce in proporzione alle scelte espresse” (art. 47, commi secondo e terzo).

Come è stato rilevato, si è trattato di una riforma epocale, sulla quale si sono modellate quasi tutte le Intese con confessioni religiose diverse dalla cattolica, e che ha avuto il grande merito di abbandonare l’immagine di un clero cattolico stipendiato dallo Stato, che in precedenza doveva ogni anno con legge di bilancio, presentata dal Governo e approvata dal Parlamento, stabilire i flussi finanziari destinati al versamento dei così detti supplementi di congrua ai titolari di uffici ecclesiastici con cura d’anime. Il nuovo sistema rimette invece alla libera scelta dei contribuenti, senza tener conto della fede professata, la determinazione dell’entità dei trasferimenti derivanti dal gettito fiscale e destinati alla Chiesa cattolica o, in alternativa, allo Stato o a una delle confessioni religiose con Intesa³³. In questo modo è stato attivato un meccanismo di autofinanziamento agevolato della comunità religiosa, non più dipendente da scelte del Governo, il quale oggi si limita, attraverso il MEF (Ministero dell’Economia e delle Finanze), a calcolare annualmente la ripartizione delle quote sulla base delle dichiarazioni dei redditi e a versarle ai singoli soggetti beneficiari, tra cui la CEI.

10 - La remunerazione dei ministri di culto: natura della prestazione e forme di tutela

A chiusura del sistema, la legge n. 222 prevede che i sacerdoti che svolgono il loro servizio in favore della diocesi “hanno diritto a ricevere la

³² Le quote dell’otto per mille di sua competenza sono utilizzate dalla Chiesa cattolica “per esigenze di culto della popolazione, sostentamento del clero, interventi caritativi a favore della collettività nazionale o di paesi del terzo mondo” (art. 48 legge n. 222, cit.).

³³ Con decisione del 29 marzo 2007 (caso *Spampinato c. Italia*) la Corte europea dei diritti dell’uomo ha affermato che l’art. 47, terzo comma, della legge n. 222 del 1985, nel sancire la possibilità, per il contribuente italiano, in sede di dichiarazione dei redditi, di indicare a quale confessione religiosa intenda destinare l’otto per mille, non comporta l’obbligo di rivelare la propria appartenenza religiosa, anche perché al contribuente è lasciata la possibilità di non esprimere alcuna scelta in tal senso. Pertanto, il sistema del c.d. “otto per mille” non viola il diritto di libertà religiosa, sancito dall’art. 9 della CEDU.



remunerazione per il proprio sostentamento” nella misura sopra indicata (art. 24, terzo comma). La formulazione ha suscitato interpretazioni dottrinali e giurisprudenziali diverse, sia in ordine alla natura giuridica della remunerazione, sia in ordine alla tutela giurisdizionale.

Quanto al primo aspetto, occorre osservare che il rapporto sottostante alla remunerazione non è qualificabile come rapporto di lavoro, anche perché l’art. 25 della stessa legge n. 222 precisa che la remunerazione in questione è equiparata al reddito di lavoro dipendente “ai soli fini fiscali”. Del resto, mentre la remunerazione è a carico dell’Istituto diocesano di sostentamento del clero, il servizio è prestato a favore della diocesi, cioè di altro soggetto. Soprattutto, come è stato opportunamente osservato, la prestazione del sacerdote non è assimilabile a una attività lavorativa o professionale da cui trarre un reddito, consistendo piuttosto in una libera e volontaria partecipazione alla missione salvifica della Chiesa, disciplinata dal diritto canonico ed estranea alle competenze del legislatore statale (cfr. art. 16, lett. a, legge n. 222, cit.). Tutto ciò fa comprendere perché il diritto soggettivo del sacerdote alla remunerazione sia stato considerato talora un diritto di credito puro, talora un diritto di natura alimentare o assistenziale.

La natura del rapporto intercorrente tra il sacerdote e la diocesi, erroneamente assimilato alla categoria civilistica della “preposizione” o committenza (art. 2082 c.c.), è stata inoltre invocata di recente, da una parte minoritaria della giurisprudenza di merito, per affermare la responsabilità civile di tipo oggettivo della diocesi (o addirittura del vescovo) per i reati di abusi sessuali su minori commessi da sacerdoti operanti nell’ambito della circoscrizione ecclesiastica³⁴. Pur comprendendo il dramma e le attese delle vittime di simili abusi, a favore delle quali dovrà comunque provvedersi in qualche modo, non si può non rilevare che una simile interpretazione, assimilando la diocesi a un’impresa e il sacerdote a un suo dipendente, attua un’evidente forzatura del dato normativo, sia civilistico che canonistico (cfr. art. 16, lett. a, legge n. 222, cit.), che rischia di pregiudicare la complessiva attività religiosa e

³⁴ Trib. Lecce, sez. I pen., ord. 8 ottobre 2012, pres. Sernia, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2012, 3, pp. 871-874, in argomento cfr. **A. LICASTRO**, *Riappare un “dèjà vu” nella giurisprudenza: la responsabilità oggettiva del vescovo per gli atti illeciti dei suoi sacerdoti*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 1 del 2013, pp. 1-18; Trib. Bolzano, I sez. civ., sent. 21 agosto 2013, n. 679, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2013, 3, pp. 919-923 e in *Dir. eccl.*, 2014, 1-2, pp. 397-401, sulla quale cfr. **A. PEREGO**, **C. RUSCONI**, *La responsabilità verso i piccoli “umiliati e offesi” tra diritto civile e diritto canonico*, in *Jus*, 2014, 2, pp. 407-452; Trib. Como, I sez. civ., sent. 28 dicembre 2015, dep. 14 gennaio 2016, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2017, 3, pp. 908-911.



caritativa svolta dagli enti ecclesiastici, scaricando su di loro e sulle comunità religiose responsabilità per fatti odiosi imputabili - salvo omissioni da accertare - soltanto a singoli soggetti³⁵.

Per quanto attiene invece alla tutela giurisdizionale, la legge prevede che i provvedimenti dell'Istituto diocesano possano essere impugnati in sede canonica attraverso "procedure accelerate di composizione e di ricorso" stabilite dalla CEI (art. 34, secondo comma), peraltro con la garanzia di "un'adeguata rappresentanza del clero negli organi competenti per la composizione o la definizione dei ricorsi" (*ibidem*). Tuttavia una risalente sentenza delle S.U. della Cassazione, interpretando la disposizione in senso formale, ha ritenuto che nella fattispecie ricorra una sorta di concorrenza alternativa tra giurisdizione canonica e giurisdizione civile³⁶. Ciò significa che l'accesso all'una precluderebbe l'accesso all'altra. Si tratta invero di una interpretazione che forza il dettato della norma, il quale delinea una via di ricorso tutta interna all'ordinamento canonico, richiamando anche gli ordinari mezzi da questo previsti per la tutela di diritti, e che, secondo alcuni, costituisce una intromissione del giudice statale negli *interna corporis* di un ordinamento riconosciuto come indipendente e sovrano (art. 7, primo comma, Cost.), restaurando una sorta di appello per abuso, istituto tipico dei passati sistemi giurisdizionalistici ma incompatibile con i postulati di uno Stato laico.

11 - Le molteplici attività socialmente rilevanti dei ministri di culto

Per lungo tempo il ministro di culto è stato prevalentemente considerato dall'ordinamento statale come un mero soggetto passivo di norme, ispirate per lo più a un atteggiamento di diffidenza e controllo da parte

³⁵ Per approfondimenti, cfr. **M. CARNÌ**, *La responsabilità civile della diocesi per i delitti commessi dai presbiteri. Profili canonistici e di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 2019. In dottrina sul tema vi sono diversità di vedute: cfr. **P. CONSORTI**, *La responsabilità della gerarchia ecclesiastica nel caso degli abusi sessuali commessi dai chierici, fra diritto canonico e diritto statuali*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 17 del 2013; **ID.**, *La responsabilità della gerarchia nel diritto della Chiesa cattolica*, in **AA. VV.**, *Davanti a Dio e davanti agli uomini. La responsabilità fra diritto della Chiesa e diritto dello Stato*, a cura di N. MARCHEL, D. MILANI, J. PASQUALI CERIOLI, il Mulino, Bologna, 2014, pp. 47-63; **A. LICASTRO**, *Danno e responsabilità da esercizio del ministero pastorale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 5 del 2010, pp. 1-36; **ID.**, *Chiesa e abusi: profili di responsabilità civile*, in **AA. VV.**, *Davanti a Dio e davanti agli uomini*, cit., pp. 143-163.

³⁶ Cfr. Cass., sez. un., 28 agosto 1990, n. 8870, in *Foro it.*, 1990, I, c. 1837 ss.



dello Stato. Le sue attività risultavano per lo più estranee all'ordinamento, che esprimeva nei loro confronti per lo più indifferenza, se non una trattenuta ostilità e prevenzione. Residui di questo atteggiamento, dominante nella legislazione di epoca liberale, si rinvengono ancora in alcuni istituti sopra ricordati (incompatibilità, ineleggibilità, reati elettorali), nella legge sui culti ammessi del 1929 e nel pedisequo regolamento di esecuzione.

Oggi il quadro normativo complessivo, ispirato ai principi costituzionali e fondato sulla legislazione pattizia, su alcune importanti riforme della legislazione statale e sulle legislazioni regionali, è profondamente mutato. Da soggetto passivo di norme, per lo più limitative della sua capacità giuridica, il ministro di culto, nella sua più ampia accezione comprensiva delle varie qualificazioni confessionali, si presenta sempre più, nell'ambito dello Stato sociale contemporaneo, come soggetto attivo, titolare di funzioni religiose pienamente riconosciute e tutelate e di attività sociali particolarmente apprezzate e sostenute dall'ordinamento. Non è più solo un operatore pastorale ma un operatore sociale in senso ampio.

Quanto alle sue funzioni religiose, la legislazione pattizia riconosce nel modo più ampio la "libertà di pubblico esercizio del culto, di esercizio del magistero e del ministero spirituale" della Chiesa cattolica³⁷ e delle altre confessioni con Intesa, e ciò non può che riferirsi innanzitutto ai loro ministri di culto, che ne rappresentano gli organi ufficiali. Del resto, in quanto rappresentante legale e amministratore di enti ecclesiastici civilmente riconosciuti - come il parroco, il vescovo diocesano e il superiore religioso di una casa o provincia di un istituto religioso -, egli è legittimato a svolgere sia attività di religione o di culto ("quelle dirette all'esercizio del culto e alla cura delle anime, alla formazione del clero e dei religiosi, a scopi missionari, alla catechesi, all'educazione cristiana"), per le quali è soggetto all'autorità ecclesiastica, sia "attività diverse", soggette alle leggi dello Stato, tra cui - come prevede l'art. 16 della legge n. 222 del 1985 - quelle di "assistenza e beneficenza, istruzione, educazione e cultura e, in ogni caso, le attività commerciali e a scopo di lucro",

³⁷ L'art. 2 dell'Accordo con la Santa Sede del 1984 riconosce espressamente alla Chiesa cattolica "la piena libertà di svolgere la sua missione pastorale, educativa e caritativa, di evangelizzazione e di santificazione. In particolare è assicurata alla Chiesa la libertà di organizzazione, di pubblico esercizio del culto, di esercizio del magistero e del ministero spirituale nonché della giurisdizione in materia ecclesiastica". Analoghe formulazioni, in cui si riflettono le peculiarità organizzative e disciplinari delle singole confessioni, si ritrovano nelle Intese.



quest'ultime peraltro ammesse a godere dei rilevanti benefici e agevolazioni fiscali espressamente previste dalla recente riforma del Terzo settore anche a favore degli "enti religiosi civilmente riconosciuti" (d.lgs. n. 117 del 2017)³⁸.

Si noti come tra queste attività di utilità sociale che gli enti ecclesiastici, e quindi i ministri di culto che vi operano, sono legittimati a svolgere, in un quadro normativo molto favorevole, sono espressamente previste quelle che configurano "interventi e prestazioni sanitarie", "prestazioni socio-sanitarie", "interventi e servizi sociali", "accoglienza umanitaria e integrazione sociale dei migranti", "cooperazione allo sviluppo"; interventi di "educazione, istruzione e formazione professionale", compresa la "formazione extra-scolastica, finalizzata alla prevenzione della dispersione scolastica e al successo scolastico e formativo, alla prevenzione del bullismo e al contrasto della povertà educativa"; "interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio" per quanto attiene ai beni di interesse religioso di proprietà degli enti ecclesiastici, e la "organizzazione e gestione di attività turistiche di interesse sociale, culturale o religioso", con riferimento ai pellegrinaggi e alla promozione degli antichi itinerari di fede che attraversano molte regioni italiane; infine, particolarmente in alcune regioni meridionali, la "riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o di beni confiscati alla criminalità organizzata" (art. 5 d.lgs n. 117 cit.)³⁹. Lo spettro delle attività degli enti religiosi che ricadono nell'ambito della riforma è quindi assai ampio, andando a coprire praticamente tutti i settori dello Stato sociale, e ciò si riflette sulla sfera di attività del personale ecclesiastico che opera al loro interno, facendo potenzialmente dei ministri di culto, come sopra precisato, degli operatori sociali in senso ampio.

Specifiche disposizioni, previste da fonti sia unilaterali che pattizie, riguardano poi alcune più tradizionali funzioni civilmente rilevanti dei

³⁸ In argomento, cfr. **AA. VV.**, *Gli enti ecclesiastici nella riforma del Terzo settore*, a cura di P. CAVANA, Giappichelli, Torino, 2021; **I. BOLGIANI**, *Gli effetti della riforma del Terzo settore in materia di "enti religiosi civilmente riconosciuti"*, Giappichelli, Torino, 2021; **AA. VV.**, *Enti religiosi e riforma del non profit*, a cura di A. GUARINO, Jovene, Napoli, 2020; **M. FERRANTE**, *Enti religiosi/ecclesiastici e riforma del Terzo settore*, 2^a ed., Giappichelli, Torino, 2019; **A. FUCCILLO, R. SANTORO, L. DECIMO**, *Gli enti religiosi ETS. Tra diritto speciale e regole di mercato*, E.S.I., Napoli, 2019; **AA. VV.**, *Enti religiosi e riforma del Terzo settore*, a cura di A. GIANFREDA, M. ABU SALEM, Libellula Edizioni, Tricase, 2018.

³⁹ Cfr. **A. PERRONE**, *Gli enti ecclesiastici e il diritto del Terzo settore*, (21 novembre 2020), pp. 2-3 (in <https://terzjus.it/articoli/saggi/gli-enti-ecclesiastici-e-il-diritto-del-terzo-settore/>); **A. PERRONE, V. MARANO**, *La riforma del Terzo settore e gli enti ecclesiastici: un rischio, un costo o un'opportunità*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 35 del 2018, pp. 2-3.



ministri di culto, come l'assistenza alla celebrazione di matrimoni religiosi destinati ad acquisire effetti civili tramite la trascrizione - o iscrizione, a seconda dei casi - nei registri dello stato civile, previo trasmissione dell'atto al competente ufficio comunale e altri adempimenti da parte del parroco e/o del celebrante. Altrettanto rilevante è l'attività di assistenza spirituale svolta da specifici ministri di culto ("cappellani") all'interno di importanti apparati della pubblica amministrazione, quali le Forze armate, la polizia e altri servizi assimilati (come i vigili del fuoco), gli ospedali pubblici, le case di cura o di assistenza pubbliche e gli istituti di prevenzione e pena (art. 11, co. 2, legge n. 121 del 1985)⁴⁰. In questi ambiti la sua funzione non si riduce più alla mera celebrazione del culto e/o all'accompagnamento spirituale dei fedeli e delle loro famiglie ma assume sempre più i caratteri di una e vera e propria *umanizzazione* dell'ambiente di vita, di sostegno ai processi di recupero sociale delle persone e di partecipazione alle funzioni istituzionali, peraltro svolte in un quadro normativo di parziale o integrale inquadramento nell'ambito del pubblico impiego con i diritti e doveri a esso connessi⁴¹.

Oltre a queste più tradizionali, tra le principali funzioni e attività oggi facenti capo ai ministri di culto, espressamente riconosciute e tutelate dall'ordinamento, vi sono quelle di riferimento essenziale, all'interno delle comunità dei fedeli, per l'esercizio del diritto fondamentale di libertà religiosa nella sua triplice dimensione individuale, collettiva e istituzionale e per tutte le attività ricreative e di assistenza promosse da tali comunità (Concordato e Intese); la sua funzione sociale di contrasto all'emarginazione sociale degli adolescenti e dei giovani mediante le attività di oratorio (legge 1 agosto 2003, n. 206); il ruolo fondamentale da essi svolto per la tutela conservazione e promozione di gran parte del nostro complessivo patrimonio storico-artistico, costituito da chiese, conventi e altri luoghi legati alla civilizzazione cristiana (cfr. art. 12 legge

⁴⁰ In argomento, cfr. **A. MADERA**, *Le pratiche religiose nelle comunità segreganti*, in **AA. VV.**, *Diritto e religione in Italia. Rapporto nazionale sulla salvaguardia della libertà religiosa in regime di pluralismo confessionale e culturale*, a cura di S. DOMIANELLO, il Mulino, Bologna, 2012, pp. 201-214.

⁴¹ Con riferimento specifico al ruolo dei cappellani militari nell'ordinamento italiano, cfr. **P. CAVANA**, *Cappellani militari e prospettive di riforma*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 9 del 2016, pp. 1-31. La materia, per quanto concerne i cappellani militari appartenenti alla Chiesa cattolica, è stata oggetto di una recente riforma in attuazione dell'art. 11 dell'Accordo di revisione concordataria (legge n. 121 del 1985), redatta in sede di Commissione paritetica Italia - Santa Sede e recepita con legge 22 aprile 2021, n. 70.



n. 121 del 1985 e le Intese); la funzione essenziale di presidio e animazione di migliaia di piccole comunità disperse sui monti e nelle campagne, o di quartieri decentrati e periferici del tessuto urbano, ove la parrocchia è sempre più di frequente la sola presenza in grado di assicurare, se pure non sempre in modo continuativo, momenti e spazi di socializzazione primaria e di aggregazione; la gestione di importanti enti ecclesiastici impegnati in opere di assistenza e carità, tra cui ospedali cliniche e istituti di assistenza, valorizzati dalla recente riforma del Terzo settore (d. lgs n. 117 del 2017); infine va ricordato il suo ruolo fondamentale di mediazione nei processi di integrazione delle comunità immigrate.

Si noti come questa evoluzione della condizione giuridica del ministro di culto all'interno dell'ordinamento italiano, nel senso del riconoscimento di molteplici e rilevanti funzioni sociali, corrisponde pienamente all'affermazione del principio supremo di laicità dello Stato, che - secondo la Corte costituzionale - "risponde non a postulati ideologizzati e astrati di estraneità, ostilità o confessione dello Stato-persona o dei suoi gruppi dirigenti, rispetto alla religione o a un particolare credo, ma si pone a servizio di concrete istanze della coscienza civile e religiosa dei cittadini" (Corte cost., sent. n. 203 del 1989).

Contestualmente a questa progressiva ascesa della sua considerazione da parte dell'ordinamento, si sono rafforzate una serie di garanzie volte a tutelare i suoi diritti individuali, compreso il trattamento previdenziale. Sotto questo profilo è stata particolarmente importante l'istituzione, peraltro con un intervento autonomo del legislatore statale, di un Fondo di previdenza che ha lo scopo di provvedere al trattamento pensionistico del clero cattolico e dei ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica (cfr. legge n. 903 del 1973, legge n. 488 del 1999 e d.lgs. n. 47 del 2000)⁴².

Tenendo conto di questa condizione giuridica più articolata e protetta e dell'evoluzione in senso pluralista della fenomenologia religiosa, in Italia e nel contesto europeo, una parte della dottrina ritiene che ai fini dell'individuazione della figura del ministro di culto con le relative prerogative, tra cui l'accesso a una serie di istituzioni pubbliche

⁴² Sulla pensione di invalidità o vecchiaia di religiosi e ministri di culto, cfr. **G. PEYROT**, *L'estensione dell'assicurazione contro le malattie ai ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica e i provvedimenti relativi*, in *Dir. eccl.*, 1973, I, p. 344 ss.; **F. PETRONCELLI HÜBLER**, *Osservazioni in materia di assicurazioni sociali del clero: gli inconvenienti della "giungla" legislativa*, in *Dir. eccl.*, 1978, I, p. 583 ss.; **I. SPADA**, *La previdenza sociale per i ministri di culto*, Patron, Bologna, 1978; **R. BOTTA**, *Previdenza sociale del clero*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XI, Utet, Torino, 1996, p. 500 ss.



protette (ospedali, carceri, caserme etc.), non basti più il ricorso al criterio dell'autoreferenzialità della confessione, mediante l'esercizio del suo potere di certificazione, ma a questo debba aggiungersi, e talora sostituirsi, quello della effettività, nel senso che "dovrà farsi riferimento alle funzioni effettivamente svolte dai soggetti, anche prescindendo dal fatto che l'ordinamento confessionale contempra o meno espressamente tale qualifica"⁴³. Per gli atti aventi rilevanza civile la legge prevede anche l'esercizio di poteri propri della pubblica amministrazione, come nel caso dell'approvazione della nomina dei ministri di culto di confessioni religiose prive di Intesa con lo Stato (art. 3 legge n. 1159 del 1929).

12 - Problemi, vecchi e nuovi, e prospettive di riforma

La condizione giuridica dei ministri di culto nell'ordinamento italiano, sopra sinteticamente richiamata, presenta una serie di criticità, per lo più dovute a una complessa stratificazione normativa, frutto di interventi risalenti a periodi storici e matrici ideologiche diverse, alla rapida evoluzione in senso pluralista del nostro panorama religioso e a ritardi legislativi che si sono accumulati nel corso degli anni.

Un primo aspetto problematico, già in parte accennato, è la presenza di alcune disposizioni restrittive - forme di incompatibilità e ineleggibilità e reati elettorali dei ministri di culto - per lo più risalenti, se non nella forma nella sostanza, a periodi storici superati, caratterizzati da una latente o aperta conflittualità tra la Chiesa cattolica, all'epoca confessione dominante, e lo Stato e/o alcune importanti componenti della vita politica e sociale del paese. Oggi simili disposizioni appaiono in gran parte anacronistiche, non più giustificate dalla realtà di una democrazia pluralista e per lo più in contrasto con l'affermazione del diritto di libertà religiosa (art. 19 Cost.) e con il principio di eguaglianza di tutti i cittadini nel godimento dei diritti civili e politici (art. 3 Cost.). Si tratta tuttavia di incongruenze che oggi non suscitano più particolare preoccupazione e in via di graduale superamento, come dimostrato anche da alcune recenti riforme delle professioni e dagli orientamenti della giurisprudenza.

Di maggiore momento possono invece risultare alcune differenze nella condizione giuridica dei ministri di culto derivanti dalla differenziata posizione delle rispettive confessioni religiose nell'ordinamento italiano, e che possono riflettersi in una maggiore o

⁴³ Cfr. C. CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico*, cit., p. 282.



minore facilità per i rispettivi fedeli di accedere a determinati servizi religiosi⁴⁴. Infatti una serie di garanzie e tutele a favore dei ministri di culto sono specificamente previste nella legislazione pattizia (Concordato e Intese): dalla loro nomina sottratta a ogni interferenza pubblica alla rafforzata tutela del segreto ministeriale, dal sistema di sostentamento attraverso l'otto per mille alla celebrazione di matrimoni religiosi con effetti civili al libero accesso nelle istituzioni pubbliche protette.

I ministri di culto delle confessioni religiose riconosciute ma prive di Intesa con lo Stato (oltre una quarantina), tra cui alcune consistenti comunità ortodosse, possono certamente far valere le garanzie di libertà religiosa ampiamente previste dalla legislazione statale e applicate in senso estensivo dalla giurisprudenza nel quadro dei principi costituzionali (artt. 8 e 19 Cost.). Tuttavia per conferire effetti civili al matrimonio da essi celebrato occorre l'approvazione della loro nomina da parte del Ministero dell'interno, che di fatto semplifica anche l'accesso a determinate istituzioni pubbliche. Inoltre i ministri di culto approvati devono poi essere specificamente autorizzati dall'ufficiale dello stato civile per la celebrazione di ogni matrimonio (art. 8, secondo comma, legge n. 1159 del 1929)⁴⁵. Va detto peraltro che l'istituto dell'approvazione governativa è, allo stato attuale, un essenziale strumento di conoscenza e di previo accertamento da parte dell'amministrazione di alcuni requisiti minimi del ministro di culto (cittadinanza, assenza di pendenze penali, etc.) ai fini del compimento di atti aventi valenza pubblicistica nell'ordinamento italiano.

Ancor meno tutelata, quanto meno dal punto di vista formale, è la condizione giuridica dei ministri di culto di comunità religiose non riconosciute in base alla legge sui culti ammessi del 1929, come la quasi totalità delle comunità islamiche presenti nella penisola⁴⁶. Queste infatti preferiscono operare più liberamente con forme giuridiche dettate dal diritto comune (associazioni riconosciute e non, associazioni di promozione sociale, cooperative, etc.) ma come tali esse, secondo la nostra giurisprudenza amministrativa, non sono formalmente abilitate a perseguire pubblicamente finalità religiose, come la gestione di un edificio

⁴⁴ In argomento, cfr. **M. CARNÌ**, *I ministri di culto*, cit., pp. 1-5.

⁴⁵ Sull'istituto dell'approvazione della nomina dei ministri di culto (art. 3, legge n. 1159 del 1929) e sulle sua attuale valenza nell'ordinamento italiano vigente, cfr. **COMITATO PER L'ISLAM ITALIANO**, *Parere su Imam e formazione*, in **AA. VV.**, *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, a cura di C. CARDIA, G. DALLA TORRE, Giappichelli, Torino, 2015, p. 684 ss.

⁴⁶ Per approfondimenti, cfr. **M. CARNÌ**, *Islam e ministri di culto*, in **AA. VV.**, *Comunità islamiche in Italia*, cit., p. 211 ss.



di culto⁴⁷, da cui il loro carattere semi-clandestino e lo *status* privo di tutele specifiche dei relativi ministri di culto. A questa situazione obiettivamente precaria, suppliscono solo in parte apposite convenzioni con alcune amministrazioni dello Stato, per esempio con il Ministero della giustizia per l'accesso di ministri di culto islamici nelle carceri italiane⁴⁸, e le più flessibili e variabili normative regionali e degli enti locali (Comuni) per il rilascio di licenze edilizie per la costruzione di edifici di culto o per la modifica della destinazione d'uso di immobili per adibirli a finalità religiose⁴⁹.

Il superamento di questo quadro normativo, certamente lacunoso, non risulta peraltro facile né si prospetta a breve termine, anche perché frutto di legittime preoccupazioni securitarie legate alla diffusione del terrorismo islamista⁵⁰ e, talora, anche alla scarsa trasparenza nella formazione e nel sostegno economico dei ministri di culto, spesso provenienti dall'estero, che possono peraltro fruire di appositi "permessi di soggiorno per motivi religiosi"⁵¹.

⁴⁷ Cfr. Consiglio di Stato. Sezione VI, sent. 17 aprile 2009, n. 2331. In argomento, cfr. E. CAMASSA, *Caratteristiche e modelli organizzativi dell'Islam italiano a livello locale tra frammentarietà e mimetismo giuridico*, in AA. VV., *Comunità islamiche in Italia*, cit., p. 138 ss.

⁴⁸ Cfr. MINISTERO DELLA GIUSTIZIA. DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA (DAP) - UNIONE DELLE COMUNITÀ ED ORGANIZZAZIONI ISLAMICHE IN ITALIA (UCOII), Protocollo di intesa - *Disposizioni per favorire l'accesso di Mediatori culturali e di Ministri di Culto negli istituti penitenziari stante la presenza di detenuti musulmani*, 5 novembre 2015 (in <https://www.giustizia.it/>).

⁴⁹ In argomento, cfr. P. CAVANA, *Libertà di religione e spazi per il culto tra consolidate tutele e nuove comunità religiose*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 20 del 2019, pp. 19-39.

⁵⁰ Anche di recente la Corte costituzionale ha precisato che in questa materia occorre tenere sempre distinte le esigenze di ordine pubblico e di sicurezza, legittime e anzi doverose al fine di assicurare l'incolumità dei cittadini e il rispetto dei diritti fondamentali, la cui salvaguardia rientra nella competenza esclusiva dello Stato e dei suoi organi, rispetto ai comuni requisiti richiesti dalla normativa urbanistica per la migliore pianificazione del territorio, che rientra nella potestà legislativa concorrente delle Regioni e nel cui ambito va ricondotta anche la definizione delle regole per la localizzazione e costruzione di "attrezzature religiose". Pertanto la Corte ha dichiarato illegittima una disposizione di una legge della Regione Veneto che consentiva al Comune in sede di convenzione urbanistica di esigere l'uso della lingua italiana nell'ambito delle attrezzature per servizi religiosi salvo che per le pratiche di culto, in quanto ritenuta "eccentrica" rispetto alle finalità di governo del territorio rientrante nell'ambito delle competenze regionali: cfr. Corte cost., sent. 7 marzo 2017, n. 67 (in www.cortecostituzionale.it).

⁵¹ Cfr. M. CARNÌ, *Islam e ministri di culto*, cit., pp. 240-243. In termini più ampi, cfr. C. CARDIA, F. TESTA, P. PAPA, *Relazione sull'Islam in Italia*, in AA. VV., *Comunità islamiche*



13 - Osservazioni conclusive

Cadute le pregiudiziali ideologiche e in via di superamento le sue connotazioni più restrittive, la condizione giuridica del ministro di culto e le sue attività tendono nell'ordinamento italiano attuale a essere oggetto di crescente tutela e sostegno, con norme e istituti anche di carattere promozionale. Paradossalmente, proprio in questo contesto normativo di maggiore favore, oggi è tuttavia l'identità stessa del ministro di culto nella realtà ecclesiale a essere messa in crisi, in particolare quella del sacerdote cattolico, che ne rappresenta in Italia l'assoluta gran parte e il modello di riferimento normativo anche per il suo impegno a tempo pieno al servizio alla comunità.

La figura del ministro di culto o sacerdote è stata dominante fin dall'antichità e ha accompagnato lo sviluppo della società umana dai suoi primordi. Espressione dell'ansia di assoluto che accompagna da sempre l'umanità, non sempre la sua funzione storica - anche nell'ambito del cristianesimo - ha corrisposto in modo adeguato a questa esigenza spirituale dell'uomo. In passato, così come la religione è stata a volte distorta e piegata a essere utilizzata dal potere come strumento di governo e di dominio, così il sacerdote in passato è stato talora identificato come un elemento dell'apparato di potere e a esso associato, godendo di privilegi, economici e giurisdizionali dai quali erano esclusi i semplici fedeli. Muovendo da un preciso contesto storico le ideologie moderne, dall'Illuminismo al razionalismo, dalla Rivoluzione francese fino al marxismo e ai suoi derivati, ne avevano contestato la funzione sociale, sottolineandone la pretesa valenza ideologica di strumento al servizio del conservatorismo sociale e di ostacolo al progresso civile e scientifico. Diversamente è avvenuto nel mondo anglosassone e protestante, ove in termini generali non è mai stato precluso al ministro di culto, peraltro per lo più privo di funzioni sacramentali, di prendere parte pienamente alla vita sociale e politica, assumendo anche cariche elettive. Nell'ambito della Chiesa cattolica il confronto con le ideologie moderne e la secolarizzazione ha però avviato, sia pure con iniziali difficoltà e non senza resistenze, un processo di graduale purificazione del messaggio religioso e della funzione sacerdotale, portando a una serie di riforme - da ultimo quelle del Concilio Vaticano II - che hanno riaffermato il primato dell'impegno pastorale e caritativo del clero al servizio della persona umana e delle sue esigenze di carattere spirituale.

in Italia, cit., p. 617 ss.



Occorre peraltro rilevare che il confronto ideologico, se aveva messo in discussione il ruolo del sacerdote e la sua funzione in una società secolarizzata e disincantata, per usare le parole di Max Weber, non ne aveva mai messo in crisi l'identità profonda e il senso della sua missione spirituale, anzi le aveva rafforzate nella contrapposizione con le filosofie materialiste e immanentiste⁵².

Oggi invece, superata la stagione delle forti contrapposizioni ideologiche, un malessere profondo sembra emergere dall'esperienza di vita di un numero crescente di membri del clero. Non è più solo una società sempre più secolarizzata a mostrarsi apparentemente sorda e indifferente al loro ruolo proprio, di natura spirituale, ma è la stessa figura del sacerdote all'interno della comunità ecclesiale a vivere una delle sue più profonde crisi di identità, nel senso che sembra essersi smarrita in una parte del clero la ragione profonda della sua missione. Emblematico in tal senso è lo scandalo degli abusi sessuali del clero sui minori, che rappresenta non soltanto un dramma per le vittime e per la stessa credibilità della Chiesa ma è l'evidente riflesso di una più profonda crisi di identità del sacerdote, rimasta forse sottotraccia per vari decenni, nel suo ruolo di mediatore tra la realtà divina e quella umana⁵³. Non a caso il tema di una riforma del percorso di formazione sacerdotale e dei seminari, istituzione di origine tridentina, per renderli più vicini alle esigenze e ai problemi della società odierna, è da tempo oggetto di approfondite analisi e di accesi dibattiti all'interno della comunità ecclesiale, che hanno dato vita negli ultimi decenni a numerosi documenti in materia dei pontefici e della Santa Sede⁵⁴.

Altrettanto indicativo è l'accesso dibattito sul celibato sacerdotale, che incide sullo stesso modo di intendere la missione del prete, implicando un impegno a tempo pieno al servizio della comunità.

⁵² Basti pensare a due grandi classici della letteratura moderna, come *Diario di un curato di campagna* di George Bernanos, e *Il potere e la gloria* di Graham Greene, che descrivono i travagli ma pure il riscatto spirituale di due sacerdoti che vivono profondamente la propria fede, in contesti molto diversi ma sempre ostili e refrattari al messaggio religioso di cui essi sono portatori e con esso quasi identificati (la Francia degli anni Trenta del secolo scorso, sempre più laica e religiosamente indifferente, e il Messico durante la rivoluzione anticlericale di inizio Novecento)

⁵³ Cfr. *Papa Ratzinger: la Chiesa e lo scandalo degli abusi sessuali*, in *Corriere della Sera*, 19 aprile 2019.

⁵⁴ In argomento da ultimo, cfr. **CONGREGAZIONE PER IL CLERO**, *Il dono della vocazione presbiterale*. Ratio Fundamentalibus Institutionis Sacerdotalis, in *L'Osservatore Romano*, Città del Vaticano, 8 dicembre 2016 (in <https://www.vatican.va/>).



Da ultimo non si può ignorare il diffuso smarrimento di molti sacerdoti e seminaristi, ai quali l'appello per una "Chiesa in uscita" è apparso quasi come un invito a trasformarsi in assistenti sociali e operatori caritativi a tempo pieno piuttosto che educatori alla fede e testimoni all'interno della comunità del senso ultimo e assoluto dell'esistenza, mettendo in discussione in alcuni casi l'essenza stessa della propria vocazione religiosa e sacerdotale⁵⁵.

Si tratta di un problema nuovo, che s'incrocia in Italia con una costante riduzione delle vocazioni sacerdotali e con il progressivo invecchiamento del clero, privando un numero crescente di parrocchie e di comunità del loro tradizionale punto di riferimento e di guida non solo spirituale, e lo Stato dei custodi di gran parte del nostro patrimonio storico-artistico. Un problema, questo della drastica riduzione numerica dei sacerdoti e del disagio diffuso in molti di essi, che investe quindi in Italia non solo le comunità religiose - salvo forse quelle immigrate, alle prese con i difficili problemi dell'integrazione - ma anche lo Stato e la società civile, che vedono in questo modo ridursi progressivamente le garanzie di esercizio della libertà religiosa, di cui i ministri di culto sono essenziale strumento, e rischiano di perdere, in un contesto sempre più secolarizzato e appiattito sul contingente e l'effimero, uno dei principali presidi sul territorio dei valori di solidarietà e di attenzione alle famiglie e agli ultimi.

⁵⁵ Anche papa Francesco è consapevole di questo problema, che egli peraltro affronta con un approccio in chiave prevalentemente psicologica invitando gli operatori pastorali ad abbandonare atteggiamenti individualistici e una sorta di "accidia pastorale" per una "spiritualità missionaria": "Oggi si può riscontrare in molti operatori pastorali, comprese persone consacrate, una preoccupazione esagerata per gli spazi personali di autonomia e di distensione, che porta a vivere i propri compiti come una mera appendice della vita, come se non facessero parte della propria identità. [...]. Così si possono riscontrare in molti operatori di evangelizzazione, sebbene preghino, un'accentuazione dell'*individualismo*, una *crisi d'identità* e un *calo del fervore*. Sono tre mali che si alimentano l'uno con l'altro. [...]. Il problema non sempre è l'eccesso di attività ma soprattutto sono le attività vissute male, senza le motivazioni adeguate, senza una spiritualità che permei l'azione e la renda desiderabile. Da qui deriva che i doveri stanchino più di quanto sia ragionevole, e a volte facciano ammalare. Non si tratta di una fatica serena, ma tesa, pesante, insoddisfatta e, in definitiva, non accettata. [...] Così prende forma la più grande minaccia, che «è il grigio pragmatismo della vita quotidiana della Chiesa, nel quale tutto apparentemente procede nella normalità, mentre in realtà la fede si va logorando e degenerando nella meschinità» (J. Ratzinger). Si sviluppa la psicologia della tomba, che a poco a poco trasforma i cristiani in mummie da museo" (FRANCESCO, Es. ap. *Evangelii gaudium* sull'annuncio del Vangelo nel mondo attuale, Roma, 24 novembre 2013, nn. 78-83).



La loro progressiva riduzione, oltre a indebolire importanti strutture e funzioni dello Stato solidarista e di cultura, tende poi a inaridire il tessuto sociale di una fonte preziosa di quei presupposti etici, morali e spirituali, e di quella sensibilità sociale di cui si alimenta una democrazia pluralista, aperta ai valori dello spirito e al destino ultimo dell'uomo⁵⁶.

⁵⁶ Cfr. **E.-W. BÖCKENFÖRDE**, *La formazione dello Stato come processo di secolarizzazione*, a cura di M. NICOLETTI, Morcelliana, Brescia, 2006, pp. 68-70.