



Angelo Licastro

(associato di Diritto ecclesiastico comparato nella Facoltà di
Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Messina)

**Sui requisiti «moralì» per l'approvazione della nomina dei ministri
dei «culti ammessi» (osservazioni a TAR Sicilia – Catania, Sez. II, 28
settembre 2007, n. 1505) ***

SOMMARIO: 1. Il caso, il dato normativo e i profili giuridici controversi – 2. Le condanne riportate e la dubbia sopravvivenza dei loro effetti penali – 3. Le contrapposte argomentazioni sulla discrezionalità del provvedimento – 4. La (corretta) interpretazione dei precedenti – 5. L'originaria valenza politica e i limiti della compatibilità costituzionale dell'atto – 6. I postulati fondamentali del dibattito dottrinale – 7. L'analogia con i requisiti di capacità per l'esercizio delle pubbliche funzioni – 8. La natura di atto discrezionale o vincolato – 9. I margini per una interpretazione costituzionalmente orientata della legge n. 1159 – 10. Una «speciale moralità» per il ministro di culto?

1 - Il caso, il dato normativo e i profili giuridici controversi

La sentenza del Tar Sicilia – Catania, sez. II, del 28 settembre 2007, n. 1505, cui si riferiscono queste brevi note, interviene in materia di requisiti necessari ai fini dell'approvazione governativa della nomina dei ministri dei «culti ammessi», riproponendo così all'attenzione alcuni nodi problematici relativi ad un istituto indubbiamente centrale della legislazione del 1929-30, emanata per la disciplina della condizione giuridica dei gruppi religiosi «di minoranza». Essa è tuttora, com'è noto, in buona parte applicabile alle Confessioni i cui rapporti con lo Stato non siano disciplinati per legge, sulla base di intese stipulate ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost.

L'antefatto, che porterà, in un secondo momento, alla vicenda processuale in questione, è legato alle vicissitudini organizzative delle «Assemblee Cristiane Evangeliche Pentecostali», dalla cui scissione nasce la «Chiesa Cristiana Pentecostale Parola di Vita», come Comunità nuova e in posizione formalmente autonoma rispetto alla precedente denominazione confessionale¹. A seguito di tale smembramento, un

* La sentenza è riportata per esteso in calce al commento.

¹ Dalle informazioni reperibili sul suo sito *internet*, risulta che la Chiesa Cristiana Pentecostale «Parola di Vita» è un'Associazione Cristiana Evangelica Pentecostale,



ministro di culto delle Assemblee Cristiane Evangeliche Pentecostali, la cui nomina era stata già regolarmente approvata dal Ministero dell'interno con decreto del 18 novembre 1987, passa al gruppo di nuova istituzione, chiedendo la revoca del menzionato provvedimento ministeriale² e l'approvazione della nomina a ministro di culto della predetta Chiesa Cristiana, nel frattempo intervenuta.

Il Ministero dell'interno rifiuta, tuttavia, il provvedimento di approvazione, ritenendo che alcuni precedenti penali del richiedente (condanna per eccesso di velocità inflitta nel 1971; condanna per abuso edilizio inflitta nel 1980; condanna per emissione di assegni senza provvista inflitta nel 1997) – due dei quali, per altro, devo ipotizzare, non presi in considerazione o, comunque sia, giudicati ininfluenti in occasione della precedente istruttoria, compiuta a seguito della prima istanza, essendo rispetto ad essa antecedenti – ne pregiudicassero la «personalità morale» e giustificassero la conclusione sfavorevole del procedimento amministrativo. Da qui il ricorso al Tar, che annulla il provvedimento ministeriale di diniego, reputando fondate le censure, già mosse dall'attore, e valutate positivamente dal giudice, in sede cautelare.

L'istituto dell'approvazione della nomina dei ministri di culto è disciplinato dall'art. 3 della l. 24 giugno 1929, n. 1159³. Secondo tale disposizione, le nomine dei ministri dei culti diversi dalla religione dello Stato debbono essere notificate al Ministero dell'interno per l'approvazione. In mancanza di approvazione governativa, precisa il secondo comma, nessun «effetto civile può essere riconosciuto agli atti del proprio ministero compiuti da tali ministri di culto». Per ottenere utili indicazioni riguardo ai requisiti cui è subordinata l'emanazione del provvedimento occorre, però, rifarsi alle previsioni del R.D. 28 febbraio

affiliata alle «Chiese Elim in Italia», e facente parte dell'Alleanza di Chiese Evangeliche Italiane (ACCEI) e della Federazione Pentecostale Italiana (FCP). Sulla spiccata vocazione «congregazionalista» del movimento pentecostale italiano, cfr. **G. LONG**, *Le confessioni religiose «diverse dalla cattolica». Ordinamenti interni e rapporti con lo Stato*, Bologna, 1991, p. 131 e p. 241 s., che parla di «“nebulosa” di comunità autonome», «più o meno collegate tra di loro», con una «organizzazione rigorosamente congregazionalista».

² Sulle questioni legate alla revoca dell'approvazione governativa della nomina dei ministri di culto, cfr. **F. ONIDA**, voce *Ministri di culto*, in *Enc. giur.*, XX, Roma, 1990, p. 6 s.; **C. MIRABELLI**, *L'appartenenza confessionale*, Padova, 1975, p. 359 ss.; **A. LICASTRO**, *I ministri di culto nell'ordinamento giuridico italiano*, Milano, 2005, p. 482. Sulla necessità di un formale provvedimento ministeriale, cfr. anche **F. DENTAMARO**, *La politica dei culti acattolici. 1929-1979*, Firenze, 1979, col. 124.

³ «Disposizioni sull'esercizio dei culti ammessi nello Stato e sul matrimonio celebrato davanti ai ministri dei culti medesimi» (in **S. BERLINGÒ-G. CASUSCELLI**, *Codice del diritto ecclesiastico*⁴, Milano, 2003, p. 137 ss.).



1930, n. 289⁴. Questo, nel delineare l'iter procedimentale, che ha inizio con la domanda dell'interessato e si conclude con la comunicazione del decreto ministeriale di approvazione (v. artt. 20 - 22), prospetta intanto la particolare ipotesi che «il culto non sia, o per erezione dei suoi istituti in ente morale od altrimenti, già noto al governo», nel qual caso bisogna fornire informazioni aggiuntive «circa la denominazione di esso, i suoi scopi, i suoi riti, i mezzi finanziari dei quali dispone, i nomi degli amministratori, l'autorità ecclesiastica superiore da cui dipende» (art. 20, terzo comma). Prescindendo da tali elementi, non sempre necessari e, comunque sia, non direttamente riferibili alla persona/ministro di culto, dalle norme in esame sono espressamente richiesti, riguardo alla posizione di quest'ultimo: a) l'allegazione dell'atto di nomina (art. 20, secondo comma); b) l'allegazione dei documenti atti a provare che la nomina stessa è avvenuta in conformità alle norme confessionali interne del gruppo cui il ministro appartiene (art. 20, secondo comma); c) il possesso della cittadinanza italiana, nel caso in cui i seguaci del culto siano, in maggioranza, cittadini italiani oppure nel caso in cui al ministro del culto spetti la facoltà di celebrare matrimoni con effetti civili (art. 21, terzo comma); d) la conoscenza della lingua italiana, nelle stesse ipotesi appena richiamate (art. 21, terzo comma). Il primo comma dell'art. 21, infine, parla di «altre [rispetto a quelle indicate nel precedente art. 20] informazioni necessarie per completare l'istruttoria», assunte dalle prefetture. Nessun riferimento a ulteriori requisiti personali è dato rinvenire nelle disposizioni ora richiamate.

Di fronte a tale dato normativo, la pronunzia in esame affronta la questione se rientri nel potere discrezionale dell'amministrazione compiere una valutazione sulla «personalità morale» del soggetto che aspiri all'approvazione della sua nomina come ministro di culto. In ordine alla risposta data a tale interrogativo la sentenza del Tar presenta interesse per lo studioso di diritto ecclesiastico: sulla sua fondatezza e sulle sue implicazioni ci si soffermerà più avanti, nel prosieguo di questo commento.

Non inerenti al diritto ecclesiastico sono, invece, le questioni relative agli eventuali effetti penali delle condanne inflitte all'interessato (la cui soluzione potrebbe condizionarne la valutabilità, anche se si risolvesse in senso affermativo il dubbio sopra ricordato), in relazione alle quali il Ministero dell'interno e il Tar giungono a conclusioni praticamente opposte. Proprio per questo è bene partire

⁴ «Norme per l'attuazione della legge 24 giugno 1929, n. 1159, sui culti ammessi nello Stato e per il coordinamento di essa con le altre leggi dello Stato» (in S. BERLINGÒ-G. CASUSCELLI, *Codice*, cit., p. 155 ss.).



dall'esame di tali ultime questioni, che hanno un rilievo autonomo ed indipendente dall'altra di natura più strettamente ecclesiasticistica.

2 - Le condanne riportate e la dubbia sopravvivenza dei loro effetti penali

Risulta dai dati desunti dal casellario giudiziale che la condanna inflitta per eccesso di velocità nel 1971 aveva goduto (oltre che della sospensione condizionale della pena) del beneficio della «non menzione» (è, poi, noto a tutti che si tratta ormai di fattispecie da tempo depenalizzata, non più costituente reato); che la condanna inflitta nel 1980 per abuso edilizio aveva beneficiato (oltre che della sospensione della pena e della «non menzione») dell'amnistia nel 1981; pure la condanna per emissione di assegni a vuoto del 1997 era stata amnistiata (e, occorre sottolineare, anche in questo caso si tratta di fattispecie ormai depenalizzata)⁵. Andrebbe, pertanto, chiarito se gli effetti penali delle condanne sopravvivano all'applicazione dell'amnistia e se le medesime condanne possano comportare conseguenze pregiudizievoli, in casi come quello in esame, nonostante il beneficio della «non menzione». Bisognerebbe, altresì, valutare l'eventuale incidenza prodotta dalla successione di leggi penali che comporti *l'abolitio criminis*.

L'assunto della difesa del ricorrente è che l'amnistia e/o il beneficio della non menzione abbiano reso «assolutamente ininfluenti» i richiamati precedenti penali. La tesi del Ministero è, invece, orientata nel senso della «irrilevanza» sia della non menzione, «trattandosi di beneficio concesso solo a favore del privato/condannato, ma non opponibile quando la richiesta di attestazione delle risultanze giudiziali provenga da una Autorità di P.S.», sia dell'amnistia, «poiché l'effetto di totale estinzione dei pregiudizi conseguirebbe ... solo al favorevole svolgimento della procedura di riabilitazione, che il ricorrente non risulta aver coltivato». Il Tar accoglie sostanzialmente le ragioni del ricorrente per quanto riguarda l'amnistia, ma non riconosce una analoga «copertura» al beneficio della non menzione.

Pur essendo svanita da tempo, anche in ambito penalistico, ogni illusione positivista che vede nel giudice semplicemente la «bocca della legge», o qualcosa di simile, e dovendosi in ogni caso

⁵ Si veda l'art. 29 del D.Lgs.vo 30 dicembre 1999, n. 507 («Depenalizzazione dei reati minori e riforma del sistema sanzionatorio, ai sensi dell'articolo 1 della legge 25 giugno 1999, n. 205»), pubblicato nella *Gazz. Uff.* n. 306 del 31 dicembre 1999 (Suppl. Ord. n. 233).



comprendere la posizione e le ragioni del ricorrente, suscita qualche sorpresa, e anche un po' di preoccupazione, l'esistenza di una così netta divergenza interpretativa, a proposito di questioni riguardanti i profili sanzionatori di condanne penali, tra il Ministero dell'interno e il Tar.

Inoltre, a prescindere dall'esattezza o no delle conclusioni, fa sorgere più di una perplessità l'argomentare del giudice amministrativo. Il Tar sembra, infatti, attribuire una efficacia estintiva *piena* all'amnistia in forza di una semplice, ed alquanto sommaria, comparazione (atta ad evidenziarne le differenze) con l'indulto, nonché rifacendosi a considerazioni logico-lessicali, desunte dal riferimento normativo all'«effetto estintivo del reato» prodotto dalla medesima ai sensi dell'art. 151, primo comma, c.p., che, com'è «naturale», afferma la Sezione, dovrebbe comportare «la caducazione di tutti gli effetti penali ad esso conseguenti».

La scarsa affidabilità del percorso interpretativo seguito dal Tar risulta quanto mai evidente ove si ricordi che, per opinione praticamente pacifica della scienza penalistica, il codice, quando parla di «cause estintive del reato», usa un linguaggio del tutto improprio. La dottrina mette giustamente in guardia dagli equivoci che possono insorgere da una terminologia non felice e quanto meno inesatta, sottolineando che il «c.d. reato estinto continua a produrre vari importanti effetti giuridici»⁶. Del resto, una puntuale analisi delle norme contenute nel codice dimostra che gli «effetti penali della condanna non vengono meno, in genere, con il verificarsi delle cause estintive del reato e della pena, ma soltanto con la *riabilitazione* del condannato (art. 178)»⁷. Ancora, proprio su quanto previsto dall'art. 151, primo comma, c.p., si fonda tradizionalmente la distinzione tra amnistia propria (che interviene prima della condanna definitiva) e amnistia impropria (a quella invece successiva), di cui solo la prima avrebbe efficacia estintiva completa⁸.

Se si vuole ancora individuare un fenomeno la cui disciplina sostanziale sia effettivamente capace di evocare l'immagine naturalistica del reato «estinto», bisogna forse guardare alla successione di leggi che comporti l'abrogazione della norma incriminatrice, rispetto alla quale il secondo comma dell'art. 2 c.p. prevede espressamente la

⁶ Mi limito sul punto a richiamare la più classica manualistica di diritto penale: cfr. F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale*. Parte generale, sedicesima ed. aggiorn. e integr. da L. Conti, Milano, 2003, p. 763 s.

⁷ Così F. MANTOVANI, *Diritto penale*. Parte generale, quinta ed., Padova, 2007, p. 776.

⁸ Cfr. F. ANTOLISEI, *op. cit.*, p. 768; F. MANTOVANI, *op. cit.*, p. 804.



cessazione di tutti «gli effetti penali» della condanna⁹. E, come già anticipato, tale fenomeno ha riguardato ben due delle condanne inflitte al ricorrente, mentre il giudice amministrativo o trascura del tutto questo dato (nel caso del reato di emissione di assegni senza provvista) oppure ne ridimensiona drasticamente la rilevanza (nel caso del vecchio reato per eccesso di velocità), postulando, mi pare, la natura pienamente costitutiva della pronuncia di revoca della sentenza di condanna per *abolitio criminis* di cui all'art. 673 c.p.p. (che il richiedente l'approvazione della nomina aveva ottenuto, dopo l'esito negativo del procedimento amministrativo, relativamente alla condanna del 1971 per eccesso di velocità)¹⁰, mentre essa dovrebbe assolvere, più ragionevolmente, soltanto ad una «funzione di completamento»

⁹ Si è osservato in proposito, in contrapposizione al regime delle tipiche cause di estinzione del reato previste dal codice, che una «causa vera e propria di estinzione del reato si ha soltanto con l'abrogazione della legge incriminatrice, che cancella il fatto dal novero dei reati con tutti i possibili effetti penali (art. 2)»: così F. MANTOVANI, *op. cit.*, p. 794.

¹⁰ Nel senso, invece, che l'ordinanza di revoca della sentenza di condanna di cui all'art. 673 c.p.p. abbia natura *dichiarativa*, e pertanto effetto *retroattivo*, Cass. pen., sez. I, 11 febbraio 2004, n. 7652, da me consultata in *Juris data on line* (la massima e una sintesi della pronuncia possono reperirsi in *D&G - Dir. e giust.*, 2004, fasc. n. 22, p. 116) secondo cui gli effetti di cui al secondo comma dell'art. 2 c.p. «si producono con decorrenza, non dal momento dell'accertamento della abrogazione della norma, che ha soltanto natura dichiarativa, ma dal momento in cui è intervenuta la sua abrogazione per il principio che nessuno può essere punito per un fatto che non sia espressamente previsto come reato». Osserva in proposito la Suprema Corte che una «diversa interpretazione potrebbe, infatti, comportare, in mancanza della revoca della sentenza anche per l'inerzia dell'interessato, [la] esecuzione di una pena detentiva per un fatto non più previsto dalla legge come reato, in contrasto con il principio generale del "*favor libertatis*" di cui costituiscono chiara applicazione, anche nella fase esecutiva, le disposizioni che consentono persino al p.m., nei casi di errore di persona (art. 667, comma 3, c.p.p.) e di concessione di amnistia o di indulto (art. 672, comma 3, c.p.p.), di disporre provvisoriamente la scarcerazione del condannato quando ritiene che la pena non deve essere eseguita». Ovviamente, l'eliminazione della iscrizione dal casellario giudiziale, a seguito della «cancellazione» della sentenza del giudice della cognizione (Corte cost., sent. 3 aprile 1996, n. 96), non potrà che operare per il futuro (cfr. A. SCALFATI, *La pronuncia di abolitio criminis nel vigente assetto dell'esecuzione penale*, in *Arch. pen.*, 1997, p. 85). Ma è chiaro che «cancellare dall'anagrafe giudiziaria il segno della condanna sottende l'idea che essa non vada più considerata come "precedente" ai fini di qualsiasi valutazione di tipo penalistico» (ibidem, p. 86 s.), comprese le «conseguenze che operano in settori diversi da quello strettamente penale» (ibidem, p. 87, in nota). Ed è pure chiaro che i «provvedimenti conseguenti» adottati dal giudice ai sensi dell'art. 673 c.p.p., ad eccezione dell'ordine di eliminare la scheda dal casellario, non incidono sulla cessazione degli effetti penali della condanna, «giacché il fenomeno si realizza *ope legis*» (ibidem, p. 88, in nota).



rispetto al precetto sostanziale¹¹, rappresentandone in definitiva una sorta di «proiezione sul piano processuale»¹².

3 - Le contrapposte argomentazioni sulla discrezionalità del provvedimento

Tornando a riflettere sui profili di stretto interesse ecclesiasticistico emergenti dalla pronuncia in esame, è opportuno riassumere le argomentazioni su cui le parti in lite fondano le proprie (opposte) conclusioni circa l'esistenza di un potere discrezionale dell'amministrazione, comprendente la valutazione dei requisiti morali del soggetto che aspiri ad ottenere l'approvazione della sua nomina a ministro di culto.

La difesa del ricorrente fa leva, anzitutto, sul *silenzio* delle norme in vigore in ordine ad un tale tipo di accertamento, aspetto alla luce del quale il giudice amministrativo finirà col sostenere che l'approvazione sia «un atto vincolato, soggetto ad una verifica di mera regolarità formale (effettiva provenienza dell'atto di nomina dalla confessione religiosa richiamata nella domanda)».

In secondo luogo, si denuncia una possibile *disparità di trattamento* «tra la confessione religiosa seguita dal ricorrente e quella cattolica». Come si desume da successivi passaggi della motivazione della sentenza, la disparità in questione sarebbe legata al fatto che un tale tipo di controllo, riguardante «aspetti della sfera soggettiva dei seguaci, anche se al limitato scopo di dare ingresso nell'ordinamento civile agli atti da questi posti in essere», semplicemente «non sussiste con riguardo ai soggetti officianti nel rito cattolico». Da qui la preoccupazione espressa dal giudice di individuare una soluzione «in linea col principio di pari libertà di tutte le religioni davanti alla legge (art. 8 Cost.) e di libertà di scelta del culto religioso (art. 19 Cost.)».

Una diversa e ulteriore doglianza (che, stando alla parte narrativa della sentenza, è invece apparentemente rivolta a dimostrare la lamentata disparità di trattamento coi ministri cattolici) sembra avere una portata più ampia, in quanto tende a sconfessare l'assunto del Ministero secondo cui sia in ogni caso necessario, per celebrare matrimoni con effetti civili, divenendo così titolari di una pubblica

¹¹ Cfr. A. SCALFATI, *La pronuncia di abolitio criminis*, cit., p. 87.

¹² Cfr. Gianfranco CIANI, *Sub art. 673*, in G. LATTANZI - E. LUPO, *Codice di procedura penale. Rassegna di giurisprudenza e di dottrina*. Esecuzione. Vol. IX (artt. 648-695), a cura di Giancarlo Ciani e Gianfranco Ciani, Milano, 2003, p. 420, cui si rinvia per ulteriori indicazioni bibliografiche.



funzione, l'assenza di precedenti penali¹³. Rifacendosi sostanzialmente ad un tale postulato, l'amministrazione aveva, infatti, giustificato la necessaria valutazione dei trascorsi penali del soggetto per l'emanazione di un provvedimento che lo abiliterebbe senz'altro a porre in essere quel tipo di atti.

Oltre a proporre tale argomento, l'amministrazione si fa forte di un precedente della giurisprudenza amministrativa, ossia di un parere del Consiglio di Stato del 1995, secondo cui «l'approvazione dei ministri di culto ha natura discrezionale, quanto meno nella verifica, oltre che della personalità morale di colui che è nominato ministro di culto, della serietà del fine perseguito e delle esigenze che con l'approvazione della nomina si intendono perseguire»¹⁴. Ma il Tar nega ogni rilievo a tale precedente, il cui oggetto, si legge nella sentenza in commento, «era rappresentato dalla mancata approvazione governativa della nomina a ministro di culto, relativa ad una confessione minimale sotto il profilo numerico dei seguaci», mentre «nessuna valutazione dei requisiti morali fu effettuata».

4 - La (corretta) interpretazione dei precedenti

Naturalmente il parere in questione, per quanto espresso dal Supremo Organo consultivo dello Stato, può ben essere criticato o in altro modo censurato e disapprovato. Sembra, tuttavia, difficile riuscire a giustificare una lettura monca, che sezioni o scinda il principio di diritto da esso chiaramente e unitariamente affermato, negando rilievo e importanza ad alcune sue parti. In altri termini, quando il Consiglio di Stato afferma che l'approvazione dei ministri di culto ha natura discrezionale «quanto meno» nella verifica di una serie di elementi «oltre che della personalità morale» del soggetto, non sembra proprio compiere una superflua divagazione. Non pare, insomma, si sia di fronte ad un mero *obiter dictum*, come invece mostra di ritenere il Tar.

Una lettura serena del precedente dovrebbe semplicemente evidenziare che, per il Consiglio di Stato, il provvedimento di approvazione ha natura tipicamente *discrezionale*, e che ciò importa, nell'amministrazione competente, un potere di verifica della «personalità

¹³ La difesa del ricorrente sottolinea che «l'attuale legislazione consente al Sindaco... di delegare ad un Consigliere comunale l'attività di celebrazione dei matrimoni, e cioè di attribuire tale facoltà ad un soggetto che – in ipotesi – potrebbe annoverare gli stessi precedenti penali del ricorrente, senza che questi costituiscano ostacolo alla nomina a Consigliere e/o al conferimento della citata delega».

¹⁴ Cons. Stato, sez. I, parere 2 febbraio 1995, n. 1039/90, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1996/3, p. 860.



morale» dell'interessato, della «serietà del fine» perseguito e delle esigenze che si intendono realizzare. Nonostante, quindi, il silenzio della legge n. 1159, in sede di «valutazione della rispondenza della richiesta approvazione al fine cui la norma stessa è rivolta», l'amministrazione può legittimamente rifiutare il provvedimento in questione, ove riscontri la esiguità del numero dei fedeli (quantificato nel caso di specie in poco meno di dieci unità) della comunità religiosa di cui il soggetto è ministro.

Di là della specifica questione considerata, il fondamento di tale potere discrezionale è ancora una volta espressamente riposto nella circostanza «che si tratta di conferire poteri di natura pubblicistica non spettanti alla generalità dei cittadini», ossia, in particolare, i poteri collegati alla celebrazione del matrimonio ai sensi dell'art. 7 della legge n. 1159¹⁵. E non vi è chi non veda come ciò renda congrua non solo una

¹⁵ Tale fenomeno di ampliamento della sfera dei poteri riconosciuti al ministro di culto opererebbe, secondo il Consiglio di Stato, «secondo un modulo proprio degli atti di concessione» (ibidem). La tesi che il provvedimento di approvazione della nomina dei ministri di culto debba inquadarsi fra gli atti di *concessione*, risale a **T. MAURO**, *Considerazioni sulla posizione dei ministri dei culti acattolici nel diritto vigente*, in *Studi in onore di V. Del Giudice*, II, Milano, 1953, p. 190 ss. Nel senso, invece, che esso «deve ritenersi una vera e propria autorizzazione al compimento di una serie di attività rilevanti nel nostro ordine civile, tra cui quella di assistere ai matrimoni», **S. BERLINGÒ**, *Il potere autorizzativo nel diritto ecclesiastico*, Milano, 1974, p. 382, cui si rinvia per ulteriori referenze.

Secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato, l'attribuzione in capo al ministro di culto «approvato», e quindi abilitato a celebrare matrimoni con effetti civili, di compiti esplicitanti nell'esercizio di una pubblica funzione analoga a quella svolta dall'ufficiale dello stato civile, giustificherebbe e renderebbe quindi perfettamente legittima, sebbene non prevista dalla legge, anche la possibilità per l'amministrazione di *limitare territorialmente* la sfera di competenza del ministro di culto nel provvedimento amministrativo di approvazione. Cfr. Cons. Stato, sez. I, parere 27 febbraio 1970, n. 377, riportato da **F. DENTAMARO**, *La politica*, cit., col. 122 ss. (nt. 39), secondo cui «l'interpretazione della legge n. 1159 del 1929 e del R.D. n. 289 del 1930 nel senso che il conferimento della cennata funzione [di celebrare matrimoni con effetti civili] al ministro di culto debba avvenire per una determinata circoscrizione territoriale, corrispondente al luogo dove egli risiede ed esercita abitualmente il suo ufficio (anche se analoga delimitazione di competenza non sia prevista dall'ordinamento confessionale per l'esercizio del ministero religioso e per il compimento degli atti di culto in quanto tali) è perfettamente conforme ai principi del nostro diritto pubblico (in cui è normale la distribuzione quantitativa delle funzioni statuali secondo circoscrizioni territoriali), principi ai quali soltanto, ovviamente, si deve avere riguardo quando si deve determinare l'efficacia spaziale dell'atto di approvazione» (col. 126 s.). Cfr. altresì i pareri più risalenti della medesima sez. I del Cons. di Stato, 1° giugno 1954, n. 853 e 28 agosto 1959, n. 1332, richiamati nello stesso parere cit. del 1970. Si rammenta, infine, che relativamente alla questione del limite territoriale entro il quale è ammessa la trascrizione dei matrimoni celebrati da parte di



verifica sulla serietà del fine (contestata dall'amministrazione, nel caso di specie, a causa della esiguità del numero degli aderenti) ma anche (e, forse, a maggior ragione) sulla «personalità del richiedente».

Che sia questo l'orientamento del Consiglio di Stato, per come risulta espresso già nel parere del 1995, è inequivocabilmente confermato da una ulteriore e più recente pronuncia dell'Alto Consesso, che, intervenendo in occasione di un ricorso straordinario al Capo dello Stato, relativamente ad una vicenda del tutto analoga a quella sottoposta ora alla decisione del Tar Sicilia, ha puntualmente ribadito che il provvedimento ministeriale di approvazione della nomina dei ministri dei «culti ammessi» «è caratterizzato da ampia discrezionalità, in particolare per quanto concerne la verifica della personalità morale di colui che è stato nominato, atteso il conferimento dei poteri di natura pubblicistica, non spettanti alla generalità dei cittadini, che ne consegue». Legittimamente, pertanto, secondo il Consiglio di Stato, l'amministrazione nega la richiesta approvazione della nomina di un ministro di culto «a causa dei numerosi precedenti penali risultanti a carico dell'interessato dal certificato generale del casellario giudiziale»¹⁶.

5 - L'originaria valenza politica e i limiti della compatibilità costituzionale dell'atto

ministri di culto diversi da quello cattolico la cui nomina sia stata approvata ai sensi dell'art. 3 della legge 24 giugno 1929, n. 1159, è stata di recente emanata la Circolare del Ministero dell'interno, Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali, Direzione Centrale per i Servizi Demografici, Area III - Stato civile, n. 6 del 16 febbraio 2007 (consultabile nei siti www.interno.it e www.olir.it), in cui viene ribadita la precedente interpretazione, sulla base della circostanza che «l'approvazione della nomina, disposta ai soli fini della celebrazione dei matrimoni, è strettamente coordinata alla competenza territoriale dello stato civile».

¹⁶ In questi termini è formulata la massima di Cons. Stato, sez. I, parere 16 giugno 2004, n. 7499, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2005/3, p. 1004 s., con mia nota di rinvio. Su tale pronuncia si può vedere il commento di **S. MAZZA**, *Ministro di culto senza approvazione governativa: ministro senza poteri?*, in *Cons. Stato*, 2004, I, p. 2526 ss. Ancora una volta, si è trattato di un ministro di culto della «Chiesa Cristiana Evangelica Pentecostale» che si è visto rifiutare dal Ministero dell'interno l'approvazione della nomina. I precedenti penali riportati dall'interessato erano, in quel caso, emissione continuata di assegni senza provvista, omissione di atti di ufficio, invasione di terreni in concorso (cfr. **S. MAZZA**, *op. cit.*, p. 2526). Il ricorrente aveva, senza successo, contestato, in quella stessa circostanza, anche il diritto di accesso del Prefetto (tramite la Questura) ai dati risultanti dal casellario giudiziale. Nel senso che la «particolare funzione di tutela dell'ordine pubblico connessa con il rilascio dell'approvazione governativa... non può sopportare, per sua stessa natura ed in assenza di espressi, specifici divieti, limitazioni in materia di acquisizioni di dati concernenti la condotta personale dei cittadini di rilevanza penale», **S. MAZZA**, *op. cit.*, p. 2531.



Ogni accentuazione o sottolineatura del contenuto discrezionale del provvedimento in esame risulta, senza alcun dubbio, in perfetta armonia con l'autentica *ratio* ispiratrice dell'intero impianto della legge n. 1159.

Ciò vale anzitutto, e in forma estremamente estesa e articolata, per il periodo di vigenza della legge *anteriore all'approvazione della Costituzione* repubblicana, durante il quale non potevano incontrare seri ostacoli i vari propositi riformatori della politica ecclesiastica fascista, e in particolare, per quel che ci riguarda in questo momento, quello secondo cui «conseguenza dell'ammissione di un culto nello Stato è che i ministri di esso debbono essere graditi al Governo»¹⁷. Questa sorta di «accreditamento» dei ministri di culto¹⁸ – neanche visto con sfavore, almeno in un primo tempo, dai gruppi interessati – finirà col fondare un sistema *totalmente chiuso*, in cui solo il ministro «approvato» è in condizione di potere esercitare il proprio ufficio spirituale e solo per il tramite di un tale ministro ai fedeli è dato il diritto di esercitare le più elementari estrinsecazioni della propria fede religiosa¹⁹. Per cui, in tal modo e soprattutto in forza delle disposizioni del R.D. n. 289 del 1930, solo in apparenza meramente attuative della legge n. 1159²⁰, si introdurranno controlli e verifiche che degraderanno «a mero interesse di fronte ad un potere del tutto discrezionale della pubblica amministrazione» quello che nella legge n. 1159 sembrava essere garantito come diritto²¹, e, soprattutto, si inciderà direttamente *sul diritto all'esistenza stessa dei gruppi* diversi dalla «religione dello Stato», cui non è riconosciuto altro modo di esplicitare *la loro libertà* se non attraverso l'«ammissione» (realizzata tramite l'«approvazione» dei loro

¹⁷ Così si legge nella Relazione presentata dal guardasigilli alle Camere sul disegno di quella che diverrà la legge n. 1159: cfr. **V. DEL GIUDICE**, *Codice delle leggi ecclesiastiche*, Milano, 1952, p. 303. La Relazione afferma altresì che l'«influenza di tali ministri sulla coscienza dei propri fedeli è sempre importantissima e particolarmente delicata anche sotto il punto di vista politico; epperò uno Stato consapevole della propria responsabilità non deve disinteressarsene» (*ibidem*).

¹⁸ L'espressione è di **G. LONG**, *op. cit.*, p. 24.

¹⁹ Sia consentito sul punto il rinvio al mio *I ministri di culto*, cit., p. 80 ss.

²⁰ Ciò è da dirsi non solo con riguardo al profilo sostanziale, del contenuto cioè delle disposizioni, ma anche per quanto riguarda il profilo formale, della loro collocazione gerarchica nel sistema delle fonti. Cfr. **C. MIRABELLI**, *L'appartenenza*, cit., p. 324 s., secondo cui il R.D. n. 289 «non detta solo norme per la mera attuazione della legge, ma sembra piuttosto avere le caratteristiche proprie dei decreti legislativi che non dei regolamenti di esecuzione, essendo stato emanato sulla base della delega conferita con singolare ampiezza al governo dall'art. 14» della legge, «si da assumere pari efficacia e valore formale della legge delegante».

²¹ Cfr. **G. LONG**, *op. cit.*, p. 27.



ministri), rimessa *all'apprezzamento discrezionale dell'amministrazione*. In un tale quadro, evidentemente, anche *ragioni squisitamente politiche* avrebbero potuto essere poste a base di un provvedimento negativo della stessa amministrazione²².

L'impianto originario, testé sommariamente descritto, delle norme del 1929-30 sui culti ammessi, non può non entrare in contrasto con i principi sanciti dalla nuova Costituzione. Questa non subordina il godimento delle libertà a provvedimenti discrezionali della pubblica amministrazione. Non prevede, inoltre, culti «ammessi» e «non ammessi», ma sancisce che «Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge» (art. 8, primo comma, Cost.), a patto che l'organizzarsi del gruppo non contrasti con l'«ordinamento giuridico italiano» (art. 8, secondo comma, Cost.) e non si pongano in essere riti contrari al buon costume (art. 19 Cost.). L'istituto dell'approvazione della nomina – chiarirà la Corte costituzionale – può essere mantenuto anche nel nuovo quadro dei principi fondamentali in materia ecclesiastica, purché, però, esso non incida più direttamente sulla libertà dei gruppi, ma serva solo alla Confessione religiosa interessata a far sì che dalle nomine dei propri ministri si faccia dipendere la *produzione di determinati effetti* nell'ambito dell'ordinamento giuridico statale²³. In altri termini, da questo momento in poi, i ministri «approvati» sono quelli capaci di porre in

²² Secondo parte della dottrina, il provvedimento in esame non sarebbe neanche un vero e proprio atto amministrativo, quanto invece un *atto politico*, per definizione, quindi, svincolato dai limiti che caratterizzano la discrezionalità amministrativa e neppure suscettibile di sindacato in sede giurisdizionale e attraverso la via dei ricorsi amministrativi. Cfr. C. MIRABELLI, *op. cit.*, p. 329 s., secondo cui le norme in esame hanno previsto l'«approvazione della nomina dei ministri di culto come sistema di controllo politico statale sull'investitura di uffici confessionali, sino a configurare l'atto di approvazione come atto del governo nell'esercizio del potere politico. E dell'atto amministrativo politico, che come tale non può essere sottoposto al controllo giurisdizionale, l'approvazione in esame avrebbe il carattere formale, essendo emanato da un organo di governo (ministro dell'interno), ed i requisiti sostanziali, perché diretto... a valutare la opportunità che una determinata persona eserciti funzioni confessionali ritenute politicamente rilevanti, e quindi espressione di una discrezionalità ispirata a motivi non apprezzabili giuridicamente». L'assunto non può che trovare un riscontro anche nella disciplina riguardante il riconoscimento della personalità giuridica degli «istituti» dei culti ammessi, con la previsione dell'intervento necessario del Consiglio dei ministri nella fase decisoria (v. art. 2, primo comma, l. n. 1159 cit.).

Sull'originaria funzione di controllo politico-poliziesco dell'atto di approvazione, sono ormai classiche le pagine di G. PEYROT, di cui mi limito a richiamare *La legislazione sulle confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in AA.VV., *La legislazione ecclesiastica*, Vicenza, 1967, p. 519 ss., in specie p. 545.

²³ Cfr. Corte cost. 24 novembre 1958, n. 59, in *Giur. cost.*, 1958, p. 902.



essere, nell'esercizio del proprio ministero, atti cui l'ordinamento riconosce effetti civili, e in particolare la celebrazione del matrimonio ai sensi dell'art. 7 della legge n. 1159. In pratica, da una sorta di autorizzazione alla libera attività del culto nello Stato, si è passati alla possibile ammissione dello stesso ad un regime giuridico differenziato e, per qualche aspetto, più vantaggioso rispetto alle garanzie normative, minime e indifferenziate – ossia rispetto a quelli che sono stati di recente definiti «diritti primari di libertà religiosa»²⁴ – in cui hanno modo, o dovrebbero in ogni caso aver modo, di esplicitarsi, nel nostro sistema giuridico, le manifestazioni collettive della fede religiosa²⁵.

6 - I postulati fondamentali del dibattito dottrinale

Non per questo, secondo le successive riflessioni dottrinali, verrà meno «l'ampiezza del potere discrezionale dell'autorità di governo in ordine all'approvazione dei ministri di culto»²⁶, ma tale potere risulterà inevitabilmente circoscritto alla luce dei nuovi principi fondamentali dell'ordinamento (desumibili dalla Costituzione) riguardanti il fenomeno religioso²⁷.

Si tratta di conclusione assai importante, che riflette del resto più generali acquisizioni della scienza giuridica del tempo, in ordine all'ambito di discrezionalità dei provvedimenti amministrativi (in genere). Per altro, in forza dell'accennata premessa, si giunge a sostenere che, nonostante il silenzio delle norme in vigore, l'uso del potere di apprezzamento dell'amministrazione non sarà arbitrario se risulterà esercitato «non per la tutela di una astratta "sicurezza pubblica", non per favorire una data confessione religiosa a detrimento di altre, bensì per agevolare la vita delle varie confessioni nell'ambito dell'ordinamento giuridico statale»²⁸. Sarebbe così legittimo rifiutare l'approvazione ove il ministro di culto abbia subito condanne per gravi

²⁴ L'espressione è di G. CASUSCELLI, *Perché temere una disciplina della libertà religiosa conforme a Costituzione?*, in questa Rivista telematica (novembre 2007), p. 14.

²⁵ Ulteriori approfondimenti sono sviluppati nel mio *I ministri di culto*, cit., in specie p. 478 ss. Ne deriva che «la vera autorizzazione che si dà ai ministri di culto al tempo dell'approvazione della loro nomina, può essere giustificata solo se si assicura ad essi la possibilità di partecipare responsabilmente ad un *agere* che, pur svolgendosi in occasione dell'esercizio di atti di culto è, tuttavia, di genere diverso e staremmo per dire "profano", come avviene ... nell'assistenza ai matrimoni religiosi diretti ad ottenere efficacia civile» (S. BERLINGÒ, *Il potere autorizzativo*, cit., p. 385, in nota).

²⁶ F. FINOCCHIARO, *Note intorno ai ministri dei culti acattolici ed ai poteri dell'autorità in relazione al diritto di libertà religiosa*, in *Dir. ecl.*, 1959, II, p. 31.

²⁷ *Ibidem*, p. 30 s.

²⁸ *Ibidem*, p. 31 s.



reati²⁹, che indicherebbero «un carattere non consentaneo alle funzioni ed alle prerogative che la persona eserciterebbe in seguito all'approvazione». Infatti, «se la confessione religiosa è libera nella scelta dei propri ministri, non può pretendere che lo Stato, approvando la nomina, sia obbligato a riconoscere effetti civili agli atti di persone qualificabili come infide in base a dati obiettivi ed a conferire loro particolari prerogative»³⁰. Nessun rilievo dovrebbero avere, invece, le condanne per reati politici, che, se prese in considerazione, darebbero vita ad un rifiuto per motivi «non suscettibili di influire negativamente o positivamente sul giudizio relativo alla personalità del ministro di culto approvando, sia sotto il profilo civile che sotto quello religioso»³¹.

Una più avvertita e matura riflessione metterà in luce come un tale tipo di controllo sulla persona del ministro di culto – limitatamente ai requisiti, riguardanti anche l'assenza di precedenti penali, che non fossero richiesti a chi venisse chiamato ad esercitare uffici statali analoghi a quello ricoperto dai ministri approvati – si risolva in una inammissibile «ingerenza statale nella nomina di uffici confessionali»³². Contro ogni ipotesi di ricostruzione in termini unitari dell'atto di approvazione, si tendono ora a separare nettamente nel suo contenuto due distinti profili, uno che sarebbe semplicemente «ricognitivo di una qualificazione soggettiva confessionale», ossia volto ad accertare l'«effettività della nomina» senza alcun sindacato di merito (ammesso solo nel caso di culto «non noto» all'autorità governativa, in cui si tratta di apprezzare l'«esistenza dei requisiti che caratterizzano il gruppo sociale come confessione religiosa»), l'altro «attributivo di poteri inerenti ad una pubblica funzione non compresa nella sfera di autonomia della confessione religiosa»³³. In relazione a tale secondo

²⁹ I precedenti penali ostativi dell'approvazione sarebbero i seguenti: condanne per «delitti non colposi ovvero per contravvenzioni alle norme che regolano la polizia dei costumi, la polizia sanitaria, la lotta all'alcolismo, la tutela della fede pubblica, la prevenzione dei delitti contro il patrimonio, la custodia dei minori e degli alienati», F. FINOCCHIARO, *op. cit.*, p. 32.

³⁰ *Ibidem*. Cfr. altresì F. DENTAMARO, *op. cit.*, col. 121: «la Prefettura deve... in base all'art. 21 del citato regolamento n. 289, assumere informazioni sulla condotta morale e civile e sul grado di cultura del richiedente, in armonia con il principio che a chi è dato esercitare la cura di anime dai cui atti possano scaturire fini di interesse pubblico – come, ad esempio, il civile riconoscimento del matrimonio – sia chiesto di essere persona degna a garantire l'adempimento della propria missione pastorale sotto ogni profilo, nell'interesse dei singoli, della comunità e dello Stato».

³¹ F. FINOCCHIARO, *op. cit.*, p. 32. Non sarebbe, neppure, ammesso, di regola, secondo l'A., negare l'approvazione «con riferimento al grado culturale del ministro di culto» (*ibidem*, p. 34).

³² C. MIRABELLI, *op. cit.*, p. 336, nt. 37.

³³ C. MIRABELLI, *op. cit.*, pp. 331-336.



aspetto, l'approvazione «può essere concessa o meno sulla base di una valutazione discrezionale, i cui parametri di ponderazione sono costituiti dai requisiti soggettivi generalmente richiesti per esercitare funzioni pubbliche affini». Sicché, «potrà essere valutata la idoneità del ministro di culto tanto sotto il profilo della capacità fisica, che può essere irrilevante e comunque insindacabile per l'esercizio di funzioni meramente spirituali o religiose, quanto sotto il profilo della idoneità morale, valutabile con riferimento ai precedenti penali ed alla pregressa condotta civile del ministro di culto»³⁴.

Anche la tesi da ultimo riferita, pur negando l'incidenza stessa del provvedimento in ordine a quanto attiene all'esercizio delle funzioni propriamente ministeriali del soggetto (in omaggio ai principi di libertà di nomina dei ministri di culto e di autonomia delle Confessioni), ribadisce, dunque, la necessità di una verifica discrezionale sulla personalità morale del richiedente, assumendo come elemento di comparazione atto ad assicurarne la legittimità e a definirne anche la misura, la situazione in cui si trova qualsiasi persona fisica chiamata a svolgere pubbliche funzioni del tipo di quelle cui sarebbe abilitato il ministro di culto a seguito del positivo accoglimento della sua domanda.

Le conclusioni cui perviene la dottrina, alla luce soprattutto della pronuncia n. 59 del 1958 della Corte costituzionale, sono, dunque, essenzialmente due: l'approvazione della nomina *non può dipendere da valutazioni di merito riguardanti il gruppo confessionale* (vietate dai principi costituzionali), non essendo più consentito che essa operi in funzione della legittimazione del libero agire del gruppo stesso come Confessione; l'approvazione della nomina *può dipendere dalla ricorrenza dei requisiti cui è subordinato, in genere, l'esercizio di pubbliche funzioni*, perché essa, pur non condizionando l'attività pastorale del ministro di culto, lo abilita a compiere atti con effetti civili.

7 - L'analogia con i requisiti di capacità per l'esercizio delle pubbliche funzioni

Bisogna, però, aggiungere che la separazione tra l'accennato profilo istituzionale e quello personale non può intendersi in senso totale e assoluto; inoltre, la distinzione, nei compiti propri del ministro di culto, tra quelli riconducibili all'attività pastorale e quelli implicanti l'esercizio di una pubblica funzione, si rivela bisognosa di integrazioni per la

³⁴ C. MIRABELLI, *op. cit.*, p. 335 s.



soluzione dei problemi in esame, rappresentando semmai solo il punto di avvio verso successivi approdi.

Sotto il primo aspetto, nel caso in cui *si dubiti concretamente della stessa natura confessionale del gruppo*, poiché l'approvazione della nomina di un suo ministro potrebbe rilevare come «precedente riconoscimento pubblico», secondo uno di quelli che rappresentano, a giudizio della Corte costituzionale, indici rivelatori della natura di Confessione religiosa³⁵, è evidente che, confinando alla ricorrenza dei requisiti strettamente personali (e persino a quelli richiesti per l'esercizio della pubblica funzione) la valutazione discrezionale sottesa al provvedimento in esame, ne deriverebbe in ogni caso un importante effetto riflesso nei confronti del gruppo. Tanto che potrebbe tornare ad avere un senso persino un provvedimento di approvazione della nomina del ministro di culto, che tuttavia *non riconosca* al medesimo il potere di celebrare matrimoni con effetti civili ai sensi dell'art. 7 della legge n. 1159.

Dal secondo punto di vista, se l'ipotesi di scorporare l'attività di tipo propriamente pastorale svolta dal ministro di culto dai compiti assolti quale «pubblico funzionario», aiuta a non riversare in modo improprio sulla prima – garantita «libera», in linea di principio, direttamente dalle norme costituzionali – a spetti e condizioni di legittimazione riferibili ai secondi, postulare però una (necessaria e quasi automatica) estensione al ministro di culto delle regole valide per i cittadini in genere, chiamati ad esercitare funzioni pubblicistiche analoghe, anzitutto, e sul piano della coerenza costituzionale, non spiega perché una analoga estensione non figuri nelle norme pattizie intervenute tra lo Stato e alcune Confessioni³⁶; e, in secondo luogo, per

³⁵ Cfr. Corte cost., sent. 27 aprile 1993, n. 195, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1993/3, p. 695.

³⁶ A meno che non si voglia individuare tale spiegazione nella maggiore affidabilità «presunta», di fronte allo Stato, della Chiesa cattolica o delle Confessioni «con intesa», riproponendosi, tuttavia, in tal modo, una certa confusione tra profilo pastorale/religioso e quello del *munus* pubblico, in tesi da respingere. Più convincente sarebbe sottolineare al riguardo che, mentre per il ministro cattolico l'esercizio di una funzione pubblica si verifica quale «riconoscimento di un *munus publicum* accessorio rispetto alle caratteristiche funzioni svolte nell'ordinamento canonico», per il ministro acattolico (sottoposto alla l. n. 1159) si ha invece una «più penetrante e intensa» partecipazione ad un potere pubblico, «non dipendendo le funzioni attribuitegli da un rapporto di “accessorietà” rispetto alle prerogative culturali», ma proprio dall'«esplicarsi di un'autentica forma autorizzativa» (S. BERLINGÒ, *Il potere autorizzativo*, cit., p. 442), ponendosi così però, ancora una volta, l'accento sulla peculiarità dell'atto di approvazione, piuttosto che sull'astratto esercizio delle funzioni pubblicistiche. Il Tar sembra senz'altro ravvisare, invece, una diversità di trattamento non in linea col principio di «pari libertà di tutte le religioni davanti alla legge (art. 8 Cost.) e di libertà di scelta del culto religioso (art. 19 Cost.)».



quanto riguarda la questione interpretativa concreta di cui ci stiamo occupando, non conduce molto oltre di ogni (vano, per definizione) tentativo di chiarire *obscurum per obscurius*.

Infatti, se effettivamente esiste nell'ordinamento statale una *regola generale* riguardante l'incidenza delle condanne penali sulla capacità di diritto pubblico, essa è sostanzialmente relegata alle condanne che importino, quale pena accessoria ai sensi dell'art. 28 c.p., l'*interdizione dai pubblici uffici*, da ritenere, del resto, senz'altro applicabile ai ministri di culto (di tutte le Confessioni)³⁷. Essa, non solo impedisce l'accesso alle cariche e agli impieghi che comportino l'esercizio di un qualche «pubblico ufficio», ma può anche sopravvenire all'assunzione della carica, determinando un analogo effetto impeditivo. Si può affermare con certezza, pertanto, che l'approvazione della nomina dei ministri dei culti ammessi *non può* essere concessa ove il soggetto abbia riportato una condanna che importi l'*interdizione dai pubblici uffici* (a meno che, ovviamente, in caso di interdizione temporanea, non ne sia già cessata l'esecuzione o non sia intervenuta una causa estintiva capace di far venir meno le *pene accessorie* secondo la disciplina prevista dal codice penale).

Assai più difficile è riuscire a ricavare *regole generali* in ordine alle conseguenze prodotte, sulla capacità ad esercitare pubbliche funzioni, dalle altre condanne penali. Infatti, il legislatore detta di volta in volta, in fonti eterogenee, norme specifiche, ad es. per quanto riguarda l'assunzione o la decadenza dai pubblici impieghi, la capacità elettorale attiva e passiva, per quanto riguarda l'esercizio di determinate professioni, ecc.³⁸, ed è dubbio che esse si possano estendere fuori dei casi espressamente contemplati. Anche l'eventuale analogia, che si tentasse di accreditare, tra il ministro approvato e il sindaco (quale figura istituzionalmente titolare, nel nostro ordinamento, delle funzioni di ufficiale dello stato civile)³⁹, sulle cui basi estendere al primo le stesse cause ostative, previste per il secondo, e derivanti da condanne penali, si rivelerebbe probabilmente del tutto arbitraria.

³⁷ Cfr. A. LICASTRO, *op. cit.*, p. 278.

³⁸ Può essere opportuno ricordare che la Corte costituzionale (sent. 25 luglio 1996, n. 311) si è espressa, in generale, sulla legittimità, «sia in materia di accesso a impieghi o funzioni pubbliche, sia in materia di autorizzazioni incidenti... sullo svolgimento di attività dei privati», della «previsione di requisiti attitudinali o di affidabilità, per il corretto svolgimento della funzione o dell'attività, desunti da condotte del soggetto interessato, anche diverse da quelle aventi rilievo penale e accertate in sede penale, ma significative in rapporto al tipo di funzione o di attività da svolgere, e che siano oggetto di imparziale accertamento e di ragionevole valutazione da parte dell'amministrazione, salvo il sindacato in sede giurisdizionale».

³⁹ Cfr. art. 1, secondo comma, D.P.R. 3 novembre 2000, n. 396.



Al contrario, la difesa del ricorrente aveva posto l'accento sul fatto che le condanne riportate dall'assistito non avrebbero ostacolato la celebrazione del matrimonio da parte di un consigliere comunale delegato dal sindaco. Rilievo che, se non sembra dimostrare necessariamente l'esistenza di una disparità di trattamento nei confronti del ministro di culto (potendo anch'egli, a certe condizioni, essere oggi delegato dal sindaco, anche se non «approvato»)⁴⁰, dimostra tuttavia *la mancanza, nel nostro ordinamento, di un requisito generale di capacità, per porre in essere le attività pubblicistiche legate alla celebrazione del matrimonio, consistente nella (totale) assenza di qualsiasi precedente penale*⁴¹.

8 - La natura di atto discrezionale o vincolato

Occorre, allora, tornare a riflettere direttamente sul provvedimento di approvazione previsto dall'art. 3 della legge n. 1159, per chiarirne oggi, alla luce dei principi costituzionali, la natura e i contenuti, dovendo considerare definitivamente superate e inattendibili le tesi facenti leva sulle caratteristiche originarie dell'atto, che erano servite ad assicurare all'esecutivo uno strumento di controllo politico dei gruppi confessionali di minoranza, ormai assolutamente improponibile.

Il Tar, a questo proposito, parla di «atto vincolato, soggetto ad una verifica di mera regolarità formale (effettiva provenienza dell'atto di nomina dalla confessione religiosa richiamata nella domanda)», fondando tale conclusione soprattutto sul *silenzio* della legge riguardo (nel caso di specie, sottoposto all'esame del giudice) ad accertamenti sulla personalità del ministro di culto. Ci si muove, del resto, nel solco di posizioni dottrinali che, come si è visto, da tempo sottolineano la natura meramente «ricognitiva» del provvedimento in questione, cui

⁴⁰ Rinvio sul punto al mio *I ministri di culto*, cit., p. 313, nt. 37.

⁴¹ Occorre, per altro, osservare come l'argomento difensivo risulti per certi aspetti incongruo, in specie nella parte in cui pare differenziare la posizione del consigliere comunale/delegato da quella del sindaco/ufficiale dello stato civile (a meno che il riferimento alla delega non sia compiuto per stabilire una sorta di analogia con l'atto di approvazione della nomina, quale provvedimento di autorizzazione o concessione). Sarebbe stato forse più perspicuo ricordare che l'art. 1 del cit. D.P.R. n. 396 consente la delega anche a un *qualsiasi cittadino italiano* (pure se privo, quindi, di qualsiasi rapporto con l'ente pubblico). Va ribadito, però, che *in ogni caso* la norma richiede la *presenza dei requisiti necessari per la elezione a consigliere comunale*: sicché, se essa dimostra l'irrelevanza dei precedenti penali contestati al ricorrente, nello stesso tempo, e per le medesime ragioni, conferma invece la possibile incidenza di tutte le condanne per i reati specificamente indicati dalla legge che costituiscono cause ostative (salva la riabilitazione) alla stessa candidatura a sindaco, consigliere ecc.



non potrebbero ormai associarsi accertamenti discrezionali dei competenti organi dell'amministrazione.

Sembra, tuttavia, possibile replicare che l'argomento facente leva sul silenzio delle norme in vigore è, per un verso, non completamente esatto e, per altro verso, insufficiente da solo a fondare deduzioni sull'esistenza e sul margine del potere discrezionale dell'amministrazione.

È certamente vero che la legge non prevede in modo espresso valutazioni sulla personalità morale del soggetto, ma, come si ricordava all'inizio, il primo comma dell'art. 21 del R.D. n. 289, affidando alle prefetture il compito di acquisire «informazioni» necessarie al completamento dell'istruttoria, deve certamente riferirsi a fatti (oggetto delle informazioni) diversi da quelli puntualmente e nominativamente indicati («*altre* informazioni» dice l'art. 21). Sarebbe, quindi, coerente prospettare casomai un dubbio di compatibilità costituzionale di una previsione normativa senz'altro idonea, però, a fondare una verifica discrezionale teoricamente estesa alla personalità morale del ministro approvando.

Anche volendo trascurare tale dato normativo, l'argomento facente leva su un ipotetico silenzio delle norme in vigore non sembra deporre necessariamente nel senso della natura vincolata dell'atto. Di fronte a un tipico atto di controllo, qual è l'approvazione della nomina del ministro di culto, la mancata esplicita previsione di qualsiasi requisito riguardante la personalità morale del soggetto finisce, quasi paradossalmente, con l'accentuare, sotto tale aspetto, la natura discrezionale del provvedimento (in coerenza con la *ratio* originaria della norma). Se si presupponga, invece, di avere a che fare con un atto vincolato, in assenza di elementi e criteri normativi idonei ad indirizzare qualsiasi tipo di verifica dell'amministrazione sulla personalità morale dell'interessato, bisognerebbe concludere per l'assoluta irrilevanza dei precedenti penali *anche se relativi a condanne riguardanti gravi reati* (salvi solo gli effetti della eventuale pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici): esito che, sia pure secondo quanto è dato ricavare da una argomentazione della sentenza subordinata a quella principale, sembra non necessariamente condiviso dal giudice⁴², e che sarebbe, comunque sia, contraddetta, in una

⁴² Il quale, pur sottolineando il carattere *assorbente* del profilo di illegittimità riguardante la valutazione *discrezionale* esercitata dall'amministrazione, (non senza contraddirsi) entra nel merito della *gravità delle condanne* inflitte, affermando che «anche estendendo al massimo il potere di valutazione discrezionale attribuito all'autorità procedente» risulta difficile configurare in che modo la condanna per eccesso di velocità, ossia per un «fatto di modestissima entità, oggi non più costituente



equilibrata valutazione sistematica dell'assetto complessivo dell'ordinamento, dai dati normativi, già richiamati, a proposito della delega della celebrazione del matrimonio da parte di chi esercita le funzioni di ufficiale dello stato civile⁴³.

reato», «possa essere stata ritenuta ostativa all'approvazione della nomina a ministro di culto». Non sono, invece, presenti nella pronunzia elementi univoci per capire con certezza se il Tar intenda discostarsi dall'orientamento espresso dal Consiglio di Stato nel parere del 1995 (non solo per l'aspetto relativo alla valutazione della personalità morale del richiedente, ma anche) per quel che riguarda il caso della «confessione minimale sotto il profilo numerico dei seguaci»: depone a favore dell'ipotesi negativa, la circostanza che il Tar abbia ricostruito (riducendolo) in questo senso il contenuto del parere, senza esplicitamente rifiutarlo (anche per tale aspetto); depone per l'ipotesi positiva, l'affermazione (senza riserve) della natura di «atto vincolato» del provvedimento, che ammetterebbe solo una verifica sull'«effettiva provenienza dell'atto di nomina dalla confessione religiosa richiamata nella domanda». Sull'elemento della plurisoggettività delle Confessioni religiose, si rinvia, per tutti, a **N. COLAIANNI**, voce *Confessioni religiose*, in *Enc. dir.*, IV aggiornamento, Milano, 2000, p. 365 ss.

⁴³ Vedi *supra*, nt. 41. Che, del resto – nella stessa prospettiva, sopra ricordata, secondo cui l'approvazione della nomina non può essere una condizione per l'abilitazione dei ministri di culto al compimento dell'attività pastorale – essa possa perdere il deprecabile «valore di “contromisura poliziesca”», «pur non riducendosi ad un mero atto ricognitivo», è da tempo sottolineato da attenta dottrina (**S. BERLINGÒ**, *Il potere autorizzativo*, cit., p. 385, in nota).

Ancora una volta bisognerebbe, piuttosto, domandarsi perché, *neanche con riguardo ai reati più gravi*, sia prevista una analoga limitazione di capacità per i ministri cattolici e per quelli di Confessioni che hanno stipulato intese con lo Stato, e se tale diversità di regime si risolva in una lesione di quel principio costituzionale dell'«eguale libertà» delle Confessioni, in funzione della cui salvaguardia il Tar giunge a sostenere la natura pienamente vincolata dell'atto di approvazione. Oltre a ribadire, tuttavia, la natura «accessoria» (v. *supra*, nt. 36) della funzione pubblica svolta, in tali casi, dal ministro di culto (che alcune intese con le Confessioni diverse dalla cattolica hanno ulteriormente accentuato, tentando di separare il più possibile l'esercizio della funzione ecclesiastica vera e propria da quella pubblicistica), bisogna sottolineare, almeno per quanto riguarda l'Accordo con la Chiesa cattolica e limitatamente alle imputazioni destinate a sopravvivere alla nomina dell'ecclesiastico, come non sia del tutto assente (pur con indubbe peculiarità, coerenti però con lo spirito di reciproca collaborazione tra Stato e Chiesa perseguito dal predetto Accordo), una attenzione per gli stessi interessi che sembrerebbero autorizzare, con riguardo ai ministri dei culti ammessi, il diniego dell'approvazione in caso di gravi condanne. È da porre in rilievo, al riguardo, la disciplina delle *informazioni sui procedimenti penali promossi a carico di ecclesiastici*, che, secondo quanto è stato sostenuto in dottrina, risulterebbe costituzionalmente ragionevole solo se e nella misura in cui sia riferita proprio ai casi di esercizio di pubbliche funzioni da parte degli stessi ecclesiastici: cfr. **G. CASUSCELLI**, *Il «caso Giordano»: tentazione del privilegio ed ingiustificate omissioni*, in *Dir. pen. proc.*, 1998, p. 1202 s., il quale, dopo avere sollevato dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 129, secondo comma, del d.lgs.vo 28 luglio 1989, n. 271, «per la irragionevole esclusione dell'informazione in ordine ad azioni penali promosse nei



È, del resto, *immanente* all'attività della pubblica amministrazione, anche nel caso in cui venga in rilievo un potere assolutamente discrezionale, «il *fine pubblico* da perseguire e la *causa giustificativa del potere*»⁴⁴. Lo sforzo dell'interprete deve, quindi, essere rivolto preliminarmente ad accertare quali, fra le finalità in vista della cui realizzazione il legislatore ha conferito all'amministrazione il potere in esame, *possano ancora oggi essere attuali, risultando compatibili coi principi fondamentali del testo costituzionale in vigore*⁴⁵. Nonostante il silenzio della legge, e anzi forse proprio in virtù di questo silenzio, si dovrà ritenere affidato all'apprezzamento dell'amministrazione ogni tipo di verifica coerente con la tutela dell'interesse primario (da bilanciare con tutti gli interessi concorrenti) che può ancora giustificare, alla luce della Costituzione, l'attribuzione alla stessa amministrazione del potere in esame.

9 - I margini per una interpretazione costituzionalmente orientata della legge n. 1159

Il vero nodo problematico da sciogliere, anche in relazione alla vicenda considerata, sembra pertanto quello dei limiti estremi fino a cui si può spingere una interpretazione costituzionalmente orientata della legge n. 1159, ove si abbia però riguardo alla circostanza che il provvedimento di approvazione, quale risulta tuttora previsto dalle norme vigenti, per un verso, determina un «riconoscimento pubblico» della Confessione⁴⁶ e, per altro verso, dà immediatamente vita ad una sorta di certificazione della qualifica di «ministro di culto», o, comunque sia, ad una

confronti di ministri appartenenti ad altre confessioni religiose», ne ammette la coerenza solo per «l'ipotesi che l'ecclesiastico nei confronti del quale sia stata promossa l'azione penale eserciti una pubblica funzione o sia incaricato di un pubblico servizio (insegnamento della religione nelle scuole pubbliche; assistenza religiosa nelle strutture pubbliche; celebrazione di matrimoni con effetti civili; etc.), concorrendo alla realizzazione di interessi pubblici (anche) dello Stato. Solo in queste ipotesi, infatti, sembrerebbe conforme a costituzione, nel senso della ragionevolezza della inclusione, l'invio della comunicazione *ex art. 129.2* all'ordinario diocesano, al fine di consentire l'adozione di provvedimenti disciplinari per la sospensione in via cautelare da quelle funzioni rilevanti nell'ordinamento statale».

⁴⁴ Cfr. R. GALLI - D. GALLI, *Corso di diritto amministrativo*⁴, Vol. II, Padova, 2004, p. 624.

⁴⁵ Sottolinea S. BERLINGÒ, *Il potere autorizzativo*, cit., p. 416 s., che l'istituto in questione, «sorto nel periodo fascista con chiari scopi di controllo repressivo, va reinterpretato alla luce dei nuovi principi democratici, per coglierne lo strumento di una partecipazione responsabile del ministro di culto acattolico ai poteri che circolano in seno all'intera comunità giuridica».

⁴⁶ Vedi *supra* par. 7 e nt. 35.



importante forma pubblica di riscontro della stessa qualifica, dotata di una efficacia, per certi aspetti, privilegiata rispetto alle certificazioni meramente confessionali. Tenendo conto di questi ulteriori profili, anche il dubbio della compromissione del principio costituzionale della «eguale libertà» di tutte le Confessioni religiose (che deriverebbe dal concepire l'approvazione della nomina come provvedimento non assolutamente vincolato, e che il Tar prospetta con riguardo alla diversa regolamentazione prevista per la Chiesa cattolica e per le Confessioni «con intese»)⁴⁷ dovrebbe risultare alquanto ridimensionato, ove si consideri l'efficacia sostanzialmente preclusiva da riconoscere ai predetti accordi sulla questione del «riconoscimento» ufficiale del gruppo come Confessione religiosa⁴⁸, nonché il particolare regime, previsto in genere dagli stessi accordi, delle certificazioni delle qualifiche confessionali e, fra esse, della qualifica di ministro di culto⁴⁹.

Del resto, *obiettivo primario* (che l'amministrazione deve perseguire, anche alla luce del principio di imparzialità di cui all'art. 97 Cost., per il tramite) delle norme del 1929 - 30, non può non essere, ormai, quello di assicurare anche alle Confessioni religiose, nei cui confronti quella disciplina continua a trovare applicazione (in attesa di una nuova normativa genuinamente attuativa della Costituzione), la piena esplicazione della loro libertà (che la Carta fondamentale vuole «eguale», in linea di principio, a quella di tutti gli altri gruppi confessionali, secondo un principio, sancito dall'art. 8, primo comma, Cost., che opportunamente il Tar si preoccupa non risulti in concreto pregiudicato o compromesso) e ai rispettivi fedeli, pari facoltà in ordine all'estrinsecazione della propria fede religiosa (art. 3, primo comma, e art. 19 Cost.). Con tale obiettivo o interesse primario devono, quindi, confrontarsi *tutti gli altri interessi* che la legge impone all'amministrazione di ponderare in una equilibrata sintesi finale espressa dal provvedimento di approvazione.

Escluso, alla luce di tali principi, che possano costituire oggetto di apprezzamento i contenuti del credo religioso proposto dal gruppo, per fondare su di essi selezioni o preclusioni di sorta dettate da motivi di opportunità o convenienza politica, non si pongono, invece, in contrasto con quegli stessi principi, non solo gli accertamenti diretti a stabilire che in concreto l'istanza sia ricollegabile all'attività di *una «vera» Confessione religiosa*, ma neppure le verifiche necessarie a

⁴⁷ Cfr. *supra* le note 36 e 43.

⁴⁸ Cfr. ancora Corte cost., sent. n. 195 del 1993, cit., p. 695.

⁴⁹ Sull'argomento cfr. diffusamente A.G. CHIZZONITI, *Le certificazioni confessionali nell'ordinamento giuridico italiano*, Milano, 2000.



confermare che il richiedente sia un «vero» ministro di culto⁵⁰. In questo senso, acquista uno specifico rilievo il richiamo, proveniente dal Consiglio di Stato, ad una adeguata considerazione della *serietà del fine perseguito* e delle *esigenze da realizzare*: a patto, ovviamente, che né il primo né il secondo tipo di verifica si traduca in una forma indiretta di ingerenza o intromissione nella vita interna del gruppo.

In questa stessa logica, e sotto gli accennati profili, eventuali *precedenti penali* del richiedente (relativi a condanne i cui effetti non siano ormai definitivamente rimossi ai sensi delle norme del codice penale), specie se atti a denotare una inclinazione a particolari condotte illecite abusive o fraudolente, potrebbero legittimare l'amministrazione ad una più prudente valutazione dell'intento da lui dichiarato, subordinando l'accoglimento dell'istanza alla effettiva ricorrenza di univoci indizi di un sincero ravvedimento, che può in chiunque e in qualsiasi tempo ragionevolmente maturare, in modo più o meno sofferto, a seconda delle personali esperienze. Anche per quest'aspetto, come per quello più direttamente legato all'attività pubblicistica posta in essere dal ministro di culto, risulterebbe così confermata la ragionevolezza, nei termini chiariti, di una verifica sulla personalità morale del richiedente l'approvazione, limitata però all'assenza di *condanne relative a gravi reati*.

10 - Una «speciale moralità» per il ministro di culto?

L'equivoco in cui non si dovrebbe mai cadere è quello di ritenere che lo Stato, oltre ad essere competente a valutare, di volta in volta, se ci si trovi effettivamente di fronte ad un «vero» ministro di culto di una «vera» Confessione religiosa, abbia altresì titolo per apprezzare quanto, anche in termini di «doti morali», possa fare del soggetto un «buon» ministro di culto. Non vi è, in altri termini, spazio, nell'«ordine civile», per imporre al ministro da approvare «speciali» requisiti di indole morale, atti a denotare una specifica attitudine al peculiare ruolo rivestito dal soggetto, solo perché tale ruolo è caratterizzato dal porsi altruisticamente al servizio della comunità dei fedeli. Nello Stato «laico», che garantisce l'autonomia organizzativa delle Confessioni religiose, le scelte sull'idoneità morale a rivestire il ruolo di ministro di

⁵⁰ Il caso-limite, che revoca radicalmente in dubbio la premessa necessaria dell'intero iter amministrativo, può essere rappresentato dal gruppo confessionale i cui fedeli pretendessero tutti il riconoscimento della loro qualifica di «ministri di culto». Ma si tratta, appunto, di un caso-limite, che non esclude il verificarsi di situazioni meno estreme, tutte inquadrabili nella complessa problematica dei requisiti necessari per la ricorrenza della qualifica civilistica in questione.



culto non possono che essere rimesse, insindacabilmente, agli organi del gruppo e chi decida di ricoprire concretamente quel ruolo non può che essere considerato, sotto l'aspetto «morale», alla stessa stregua di tutti gli altri cittadini. Del resto, mancando un *interesse pubblico* alla luce del quale rapportare la *specificità idoneità* del soggetto a divenire titolare del particolare rapporto ministeriale, una valutazione *generica* della *complessiva personalità* rischia di risolversi in una ingiustificata discriminazione, lesiva del principio costituzionale della *pari dignità sociale* di tutti i cittadini (art. 3, primo comma, Cost.).

L'accennata puntualizzazione, che potrebbe apparire quasi superflua, merita invece di essere ribadita, anzitutto perché, di fronte alla pretesa dell'amministrazione di considerare ostativi all'approvazione della nomina a ministro di culto episodi di modesta entità, in quanto sostanzialmente inidonei a destare un serio allarme sociale, e inoltre privi di qualsiasi specifica capacità a denotare l'inaffidabilità del soggetto in ordine al proposito dichiarato di farsi carico seriamente dell'impegno di porsi a servizio della denominazione confessionale di appartenenza, il sopra precisato confine rischia inevitabilmente e pericolosamente di appannarsi o addirittura confondersi.

Non manca, infine, qualche presa di posizione giurisprudenziale che potrebbe forse indirettamente indurre a considerare non acquisita fino in fondo la consapevolezza, negli operatori del diritto, dell'esistenza della predetta linea di confine: basta ricordare il tradizionale orientamento incline a ravvisare l'aggravante di cui all'art. 61, n. 9 c.p., in presenza di un semplice abuso della qualità rivestita dal ministro di culto (senza che ricorra una vera e propria ipotesi di abuso di potere)⁵¹, o qualche recente decisione che sembra addirittura considerare la semplice qualifica sacerdotale (al di fuori di ogni ipotesi di abuso della stessa) ostativa (insieme con la ricorrenza di un precedente specifico) della concessione delle attenuanti generiche, a causa della necessaria consapevolezza del disvalore del fatto costituente reato che ne discenderebbe⁵².

Al di là delle ragioni tecniche addotte, simili decisioni lasciano trasparire l'idea che si debba pensare al ministro di culto quasi come ad un soggetto necessariamente contraddistinto da tratti morali non

⁵¹ Rinvio ancora al mio *I ministri di culto*, cit., p. 288 s., nt. 12.

⁵² Cfr. la massima di Cass. pen., sez. III, 5 giugno 2007, n. 21785, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2007/3, in corso di stampa, secondo cui «Nel reato di violenza sessuale ai danni di minori, la carica sacerdotale del reo (in unione alla presenza di un precedente specifico) offrendo allo stesso gli strumenti per comprendere il disvalore del suo agire non consente la concessione delle attenuanti generiche».



comuni, da una sorta di «speciale moralità» dunque, destinata a riflettersi, in situazioni praticamente rovesciate rispetto a quella considerata in queste pagine, anche in una diversa forma di trattamento penale, non espressamente prevista dalla legge.



TAR Sicilia - Catania, sez. II, 28 settembre 2007 n. 1505 (Pres. Vitellio, Rel. Est. Bruno).

Non sussiste un potere discrezionale di valutazione della personalità morale del richiedente, che si appunta in capo al Ministero dell'Interno, nell'attività di approvazione dei ministri di culto di confessioni diverse da quella cattolica. L'art. 3, della L. n. 1159 del 24 giugno 1929 (Disposizioni sull'esercizio dei culti ammessi nello Stato e sul matrimonio celebrato davanti ai ministri dei culti medesimi) si limita, infatti, a prevedere l'approvazione della nomina a ministro di culto da parte dell'autorità statale, al fine di conferire rilevanza giuridica agli atti posti in essere da questi ultimi, ma in assenza di una espressa menzione dei requisiti soggettivi cui l'approvazione sarebbe subordinata, si deve ritenere che si tratti di un atto vincolato, soggetto ad una verifica di mera regolarità formale (cioè l'effettiva provenienza dell'atto di nomina dalla confessione religiosa richiamata nella domanda).

Sul ricorso n. 1374/2005 proposto da (...), rappresentato e difeso da (...);

CONTRO

Ministero dell'interno, in persona del Ministro *p.t.*, Prefettura di (...), in persona del Prefetto *p.t.*,

tutti rappresentati e difesi *ope legis* dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, (...);

PER L'ANNULLAMENTO

Del provvedimento prot. n. 2121/2005 del 28.02.2005, con il quale la Prefettura di (...), ha comunicato il diniego espresso dal Ministero intimato in ordine alla istanza avanzata dal ricorrente al fine di ottenere l'approvazione governativa alla nomina di ministro di culto dell'organizzazione confessionale *Chiesa Cristiana Pentecostale Parola di Vita*;

del provvedimento prot. n. 1040/419/1/A.II del 25.01.2005 contenente il diniego espresso dal Ministero dell'Interno – Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione – Direzione Centrale degli Affari dei Culti;

di tutti gli atti connessi, presupposti e/o consequenziali;

Visto il ricorso introduttivo con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Amministrazione intimata;

Viste le memorie e gli atti tutti della causa;

Designato relatore il Referendario dott. Francesco Bruno;

Uditi alla pubblica udienza del 4 Aprile 2007 i difensori delle parti, come da verbale;

Considerato in fatto ed in diritto quanto segue:

FATTO

Il ricorrente (...) riveste, sin dal 1987, la qualifica di ministro di culto delle *Assemblee Cristiane Evangeliche Pentecostali* per la comunità di (...) e provincia, posizione regolarmente approvata dal Ministero dell'Interno con decreto del 18.11.87.

A distanza di molti anni, in seguito alla scissione delle *Assemblee Cristiane Evangeliche Pentecostali* ed alla contestuale istituzione della *Chiesa Cristiana Pentecostale Parola di Vita*, il ricorrente ha chiesto la revoca del precedente



provvedimento di approvazione governativa riguardante la qualifica di Ministro di culto per la confessione religiosa citata e l'approvazione della medesima qualifica per la nuova associazione religiosa creata.

Col provvedimento impugnato, tuttavia, il Ministero dell'Interno ha denegato quanto richiesto, ritenendo che il richiedente fosse sprovvisto dei necessari requisiti morali, in considerazione della sua situazione giudiziaria descritta nel casellario giudiziale, che espone: 1) *condanna per eccesso di velocità inflitta nel 1971 (pena sospesa – non menzione)*; 2) *condanna per violazione delle norme sulla edificabilità dei suoli inflitta nel 1980 (pena sospesa, non menzione, e successivamente amnistiata nel 1981)*; 3) *condanna per emissione di assegni a vuoto del 1997, (amnistiata)*.

Più in particolare, l'Amministrazione precedente ha ritenuto che i menzionati pregiudizi penali gravanti sul ricorrente siano sufficienti a delinearne sfavorevolmente la personalità morale, e inducano quindi a non attribuirgli la qualifica richiesta, che lo abiliterebbe anche a produrre atti con effetti estesi all'ordinamento dello Stato (es. celebrazione di matrimoni).

Avverso il predetto diniego di approvazione il ricorrente è insorto col ricorso in epigrafe, denunciando:

1) *Violazione di legge – eccesso di potere per difetto dei presupposti – Inadeguatezza e contraddittorietà della motivazione – eccesso di potere per illogicità manifesta e disparità di trattamento;*

2) *Eccesso di potere per illogicità manifesta, contraddittorietà fra provvedimenti e sviamento dall'interesse pubblico – difetto di motivazione.*

L'Amministrazione resistente si è costituita in giudizio per opporsi alle richieste di parte ricorrente.

Con ordinanza n. 417/2006 è stata accolta la domanda di sospensione cautelare, ritenuti sussistenti i presupposti di *fumus boni iuris* e *periculum in mora*. Alla pubblica udienza del 4 Aprile 2007 la causa è stata trattenuta per la decisione.

DIRITTO

Con il primo dei motivi di ricorso si censura il fatto che l'Amministrazione abbia impropriamente operato una valutazione dei requisiti morali del richiedente, assolutamente non prevista dalla legislazione che regola l'approvazione delle nomine per i ministri di culto acattolico (art. 3 della L. 1159/1929; artt. 20 e 21 del R.D. n. 289/1930). Si evidenzia, poi, che in ogni caso i menzionati precedenti penali sarebbero da ritenere assolutamente ininfluenti nella fattispecie in esame, posto che si tratta di condanne estinte per amnistia e/o accompagnate dal beneficio della *non menzione*.

Né, per altro verso, l'Amministrazione avrebbe motivato espressamente in ordine alle ragioni che concretamente renderebbero quegli illeciti ostativi al riconoscimento della qualifica richiesta.

Infine, si denuncia una possibile disparità di trattamento tra la confessione religiosa seguita dal ricorrente e quella cattolica, insita nel fatto che – se, da una parte, l'Amministrazione ha ritenuto opportuno evitare che il ricorrente (a causa dei suoi trascorsi penali) possa porre in essere atti dotati di



valenza amministrativa nell'ordinamento civile (sostanzialmente, la celebrazione di matrimoni) – dall'altra parte, l'attuale legislazione consente al Sindaco – quale ufficiale di stato civile – di delegare ad un Consigliere comunale l'attività di celebrazione dei matrimoni, e cioè di attribuire tale facoltà ad un soggetto che – in ipotesi – potrebbe annoverare gli stessi precedenti penali del ricorrente, senza che questi costituiscano ostacolo alla nomina a Consigliere e/o al conferimento della citata delega.

In data 21 Febbraio 2006, poi, il ricorrente ha depositato in giudizio l'ordinanza emessa dal GIP presso il Tribunale di (...) in data 31.10.2005 con la quale è stato revocato – a seguito di *abolitio criminis* – il decreto penale di condanna n. 44/71 contenente la condanna emessa nel 1971 per eccesso di velocità.

L'Amministrazione dell'Interno si è difesa sulla questione ribadendo, in primo luogo, l'esistenza di un potere discrezionale di valutazione della personalità morale del richiedente, che si appunta in capo al Ministero dell'Interno nell'attività di approvazione dei ministri di culto di confessioni diverse da quella cattolica; prerogativa che risulterebbe confermata dal Consiglio di Stato, nel parere del 2.02.1995, laddove si fa appunto riferimento al potere di valutazione *in subiecta materia* «(...) della personalità morale di colui che è nominato ministro di culto, della serietà del fine perseguito, e delle esigenze che con l'approvazione della nomina si intendono perseguire».

Aggiunge, poi, la difesa erariale che la *non menzione* delle condanne nel casellario giudiziale è un dato irrilevante, trattandosi di beneficio concesso solo a favore del privato/condannato, ma non opponibile quando la richiesta di attestazione delle risultanze giudiziali provenga da una Autorità di P.S.

Analogamente, viene predicata l'irrilevanza della amnistia intervenuta su alcuni reati attribuiti al ricorrente, poiché l'effetto di totale estinzione dei pregiudizi conseguirebbe – secondo l'assunto difensivo – solo al favorevole svolgimento della procedura di *riabilitazione*, che il ricorrente non risulta aver coltivato.

Il Collegio ritiene che la censura in rassegna sia fondata, come già valutato in sede cautelare, per quanto segue.

In primo luogo, ed in punto di diritto, va sconfessata la legittimità dell'interpretazione data dalla PA resistente, allorquando si è ritenuta titolare di un potere discrezionale avente ad oggetto anche la personalità morale di colui che richiede l'approvazione governativa alla qualifica di ministro di culto acattolico.

Infatti, simile valutazione non risulta affatto contemplata nella legislazione che disciplina il rapporto con le confessioni religiose diverse da quella cattolica, ai fini dell'attribuzione di un rilievo *civile* agli atti compiuti dai ministri di culto.

In particolare, l'art. 3, L. 1159 del 26.06.1929 (contenente *Disposizioni sull'esercizio dei culti ammessi nello Stato e sul matrimonio celebrato davanti ai ministri dei culti medesimi*) stabilisce che «Le nomine dei ministri dei culti diversi dalla religione dello Stato debbono essere notificate al Ministero dell'interno per l'approvazione. Nessun effetto civile può essere riconosciuto



agli atti del proprio ministero compiuti da tali ministri di culto, se la loro nomina non abbia ottenuto l'approvazione governativa». La norma si limita, quindi, a prevedere una approvazione della nomina a ministro di culto da parte dell'autorità statale, al fine di conferire rilevanza giuridica agli atti posti in essere; ma in nessuna parte del testo di legge (né del regolamento attuativo di cui al R.D. 289/1930) si intravede una disposizione che individui le condizioni alla stregua delle quali l'autorità statale deve operare la propria valutazione discrezionale in ordine alla richiesta «approvazione» della nomina.

In assenza di una espressa menzione dei requisiti soggettivi cui l'approvazione sarebbe subordinata, si deve ritenere che si tratti di un atto vincolato, soggetto ad una verifica di mera regolarità formale (effettiva provenienza dell'atto di nomina dalla confessione religiosa richiamata nella domanda).

La soluzione proposta risulta, peraltro, in linea col principio di pari libertà di tutte le religioni davanti alla legge (art. 8 Cost.) e di libertà di scelta del culto religioso (art. 19 Cost.). Valori che risulterebbero probabilmente compromessi ove il controllo dell'autorità statale si svolgesse al di fuori dell'ambito riguardante la celebrazione del rito religioso (che non deve essere, per norma costituzionale, contrario al buon costume), ma investisse aspetti della sfera soggettiva dei seguaci, anche se al limitato scopo di dare ingresso nell'ordinamento civile agli atti da questi posti in essere. Simile sbarramento, infatti, non sussiste con riguardo ai soggetti officianti nel rito cattolico.

Né può costituire ostacolo a quanto appena detto il parere del Consiglio di Stato riportato dalla difesa erariale. Esso risulta, infatti, emanato con riferimento ad una diversa fattispecie, in cui l'oggetto del contendere era rappresentato dalla mancata approvazione governativa della nomina a ministro di culto, relativa ad una confessione minimale sotto il profilo numerico dei seguaci, con la conseguenza che l'autorità allora procedente individuò (con l'avallo del Consiglio di Stato) in tale carattere un indizio della scarsa serietà dell'intento perseguito dal ricorrente, e la probabile strumentalità della domanda presentata rispetto al godimento di particolari benefici connessi allo *status* di ministro di culto. Dunque, in quella vicenda, nessuna valutazione dei requisiti morali fu effettuata.

D'altra parte, anche l'esame delle disposizioni di legge più recenti, regolanti i rapporti fra lo Stato ed altre confessioni religiose (ad es., L. 34/1989; L. 116/1995; L. 520/1995), induce ad escludere ogni forma di controllo intrinseco dell'autorità statale sulla rettitudine morale del ministro di culto designato, posto che di tale valutazione non vi è traccia nei testi di legge.

In ogni caso, e prescindendo dall'assorbente profilo di illegittimità sopra esaminato, il ricorso si appalesa fondato anche per gli ulteriori rilievi in esso contenuti, relativi alla: *a*) violazione di legge commessa nel ritenere irrilevante l'amnistia che ha «coperto» due degli illeciti commessi; *b*) l'eccesso di potere commesso nel ritenere rilevante ed ostativa una condanna per semplice violazione dei limiti di velocità.



Infatti, come chiarito nella esposizione *in fatto*, dal casellario giudiziale del ricorrente risultano due remote condanne (per abuso edilizio e per emissione di assegni a vuoto) già estinte per amnistia da diverso tempo. Sicché, nessun rilievo ostativo può essere ad esse attribuito, dal momento che – a norma dell’art. 151 c.p. – l’amnistia (a differenza dell’indulto) estingue il reato e l’eventuale esecuzione della condanna. È naturale, infatti, che nell’effetto estintivo del reato rientri anche la caducazione di *tutti gli effetti penali* ad esso conseguenti.

In secondo luogo, appare davvero abnorme fondare il diniego di approvazione oggi contestato sulla (unica) condanna per eccesso di velocità gravante sul ricorrente. A parte l’irrelevanza nella fattispecie in esame del decreto del GIP che revoca la condanna a seguito della depenalizzazione del reato (si tratta, infatti, di una ordinanza intervenuta dopo l’emanazione del provvedimento impugnato e, dunque, non esistente al momento della adozione del decreto), risulta davvero difficile (anche estendendo al massimo il potere di valutazione discrezionale attribuito all’autorità procedente) configurare in che modo la predetta condanna (per un fatto di modestissima entità, oggi non più costituente reato) possa essere stata ritenuta ostativa all’approvazione della nomina a ministro di culto.

Per quanto esposto, ed assorbite le ulteriori censure, il ricorso merita accoglimento.

Si stima equa la compensazione delle spese processuali.

P.Q.M.

il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia - Sezione staccata di Catania (sez. II) – accoglie il ricorso in epigrafe e – per l’effetto – annulla gli atti impugnati.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall’autorità amministrativa.

Così deciso in Catania, nella camera di consiglio del 4 Aprile 2007.

L’ESTENSORE Dott. Francesco Bruno

IL PRESIDENTE Dott. Italo